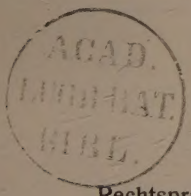
# Die Gemeindegesetzgebung der französischen Revolution.

---

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen



vorgelegt von

**Hermann Knothe**

aus Aschaffenburg am Main

Rechtspraktikant am Stadtmagistrat Aschaffenburg.

*Approbiert am 20. Oktober 1909.*

**Borna-Leipzig**

Buchdruckerei Robert Noske

1910.

140

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker

# Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

**Überblick über die Zeit vor 1789** . . . . . 1

I. Teil.

**Die Zeit von 1789—1792** . . . . . 14

A. Die Organe der administration communale und die Abgrenzung der ihnen zustehenden Befugnisse . . . . . 20

I. Das corps municipal . . . . . 20

1. Das bureau . . . . . 22

2. Der conseil municipal . . . . . 23

II. Der conseil général . . . . . 24

III. Die Einzelbeamten der administration communale . . . . . 25

1. Der maire . . . . . 25

2. Der procureur . . . . . 27

3. Der secrétaire-greffier . . . . . 28

4. Der trésorier . . . . . 28

B. Der Wirkungskreis der administration communale . . . . . 29

I. Die fonctions propres au pouvoir municipal . . . . . 31

1. Im allgemeinen . . . . . 31

2. Von der Polizei im Besonderen . . . . . 34

II. Die fonctions propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités . . . . . 39

C. Die Gemeindewahlen . . . . . 41

II. Teil.

**Die Zeit von 1792—1799** . . . . . 52

I. Die zu einer municipalité de canton vereinigten Gemeinden (Gemeinden unter 5000 Einwohner) . . . . . 56

II. Die Gemeinden mit eigener administration municipale (Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern) . . . . . 58

Seite

III. Wirkungskreis der neuen Gemeinden . . . . . 60
1. Im Allgemeinen . . . . . 60
2. Die Polizei . . . . . 63
IV. Die Wahlen . . . . . 66

III. Teil.

**Die Zeit von 1799—1800** . . . . . 76

I. Das arrondissement communal . . . . . 77
II. Die municipalités . . . . . 79
III. Wirkungskreis der municipalités . . . . . 81

# Literaturverzeichnis.


**Aucoc,** Conférences sur l'administration et le droit administratif. Paris 1882.

**Aulard,** Histoire politique de la Révolution française. Paris 1901.

**Batbie, A.,** Traité théorique et pratique de droit public administratif. Paris 1885.

**Béquet, Leon,** Répertoire du droit administratif. Paris 1886.

**Berthélemy, H.,** Traité élémentaire de droit administratif. Paris 1900.

**Blanche et Ymbert,** Dictionnaire général d'administration. Paris 1884.

**Block, M.,** Les communes et la liberté. Paris 1876.

**Block, M.,** La commune. 5. édit. Paris.

**Bonnin, Charles Jean,** Principes d'administration publique. 3. édit. Paris 1812.

**Bulletin des lois de France.**

**Cabantous, M. L.,** Répétitions écrites sur le droit public et administratif. 4. édit. Paris 1867.

**Dalloz aîné, M. D.,** Répertoire de législation de doctrine et de jurisprudence. Paris 1848.

**Delahaye, J. C. G.,** Opinion de J. C. G. Delahaye, représentant du peuple, député de la Seine-Inférieure, sur la nouvelle Constitution proposée par la commission des onze, imprimé par ordre de la Convention nationale.

**Ducrocq, M.,** Cours de droit administratif. Paris 1881.

**Dufour, Gabr.,** Traité général de droit administratif appliqué. 3. édit. Paris 1868.

**Duvergier,** Collection des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État depuis 1788 jusqu'à 1824.

**Foucart, E. V.,** Éléments de droit public et administratif. 3. édit. Paris 1843.

**Die Gemeindegesetzgebung der Pfalz.** Speyer 1855.

**Gleizal,** Observations sur le nouveau projet de Constitution par Gleizal, représentant du peuple, imprimé par l'ordre de la Convention.

**Hauriou, Maurice,** Précis de droit administratif. 5. édit. Paris 1903.

**Hélie, F. A.,** Les Constitutions de la France. Paris 1879.

**Laferrière, M. F.,** Histoire des principes des institutions et des lois pendant la Révolution française. Bruxelles 1851.

**Laferrière, M. F.,** Conrs de droit public et administratif. Paris 1860

**Lavisse** et **Rambaud,** Histoire générale du IV^e^ siècle à nos jours. 2. édit. Paris.

**Leber, C.** et **A. Puibusque,** Code municipal annoté. Paris 1838.

**Leber, M. C.,** Histoire critique du pouvoir municipal.

**Macarel, M.,** Cours d'administration et de droit administratif, professé à la faculté de droit à Paris par M. Macarel. 2. édit. Paris 1852.

**Mayer, Dr. Otto,** Theorie des franzõsischen Verwaltungsrechts. Straßburg 1886.

**Pansey, Henrion de,** Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes. Paris 1833.

**Péchart,** Répertoire de l'administration municipale des communes. Paris 1820.

**Pradier, M. P.,** Précis de droit administratif. 7. édit. Paris 1872.

**Raynouard,** Histoire du droit municipal en France sous la domination Romaine et sous les trois Dynasties. Paris 1829.

**Rondonneau, L.,** Collection générale des lois, décrets, arrêtés, senatus-consultes, avis du Conseil d'État et règlements d'administration publiés depuis 1789 jusqu'au 1 avril 1814.

**Seydel, Max,** Bayerisches Staatsrecht. 1. Aufl. München 1886.

**Thierry, Augustin,** Lettres sur l'histoire de France. Paris 1827.

**Tocqueville, A. de,** L'ancien régime et la Révolution. Paris 1856.

**Touzac, P.,** Droit administratif. Paris 1897.

# Einleitung.

## Uberblick über die Zeit vor 1789.

Die Verfassung der französischen Gemeinden läßt sich bis in die ältesten Zeiten verfolgen.[1])

In den gallischen cités stand ursprünglich ein Senat an der Spitze des Gemeinwesens. Dieser setzte sich aus den Bürgern zusammen, die durch ihre Abstammung oder durch die Größe ihres Vermögens zur Teilnahme an der Verwaltung des Gemeinwesens als berufen erschienen (Strabo lib. 4 cap. 2). Nach der Unterwerfung der gallischen Volksstämme durch Cäsar teilten die alten gallischen cités das Schicksal aller von Rom Besiegten: sie wurden coloniae und municipia des römischen Reiches. Die Verfassung der coloniae und municipia war in einer lex Municipalis niedergelegt, auf die in den römischen Gesetzestexten des öfteren verwiesen wird (z. B. etsi lege Municipali caveatur, ut praeferantur in honoribus certae conditionis homines, L. ut gradatim II D. lib. 50 tit. 4 de muner.). Dieses Gesetz blieb uns jedoch nicht erhalten, ebensowenig die kleinen speziellen Gesetze, die über die Verwaltung einiger Gemeinden erlassen worden waren. Die Prinzipien jener Gesetzgebung lassen sich nur

---

[1]) vgl. zum Folgenden Raynouard, Historie du droit municipal en France sous la domination Romaine et sous les trois Dynasties, Paris 1829; und M. D. Dalloz, Répertoire de législation de doctrine et de jurisprudence, Paris 1848, unter „commune".

durch Zusammenstellung der in den römischen Gesetzen zerstreut sich hierüber findenden Einzelbestimmungen feststellen.

Das oberste Organ der Gemeinde war die curia (curie), auch ordo genannt (L. generaliter 3 § 2 D. lib. 50 tit. 2 de decur.). Mitglieder der curia (= curiales, decuriones) konnten nur die Bürger werden, welche mindestens 25 Tagwerk Ländereien besaßen und das 25. Lebensjahr vollendet hatten (L. quoniam subl. 33, Cod. theod. lib. 12 tit. I de decur. und L. quoniam cur. 13, Cod. theod. lib. 12 tit. de decur.). Die Mitgliedschaft wurde entweder durch Abstammung von einem decurio oder durch Wahl erworben (L. ex omnibus 31, Cod. lib. 10 tit. 31 de decur. und Cassiodor. Variar. 2, 17). Zu den hauptsächlichsten Befugnissen der curia gehörte die Beschlußfassung über öffentliche Ehrungen (Hist. gen. de Languedoc t. I preuves col. 8 no. 37), desgleichen über Veräußerung von Gemeindegütern und Abtretung von Plätzen für öffentliche Denkmäler (Monaldini Instituz. antiq.-lapidar. p. 438, 440), über die Abordnung von Deputationen zum Kaiser oder seinen Beamten (L. quotiens 15, Cod. theod. lib. 12 tit. 12 de legat.).

Die curia trat jeweils an den Kalenden des Mars zusammen, um aus ihrer Mitte die Beamten der Gemeinde zu ernennen (L. constitutionibus 28, Cod. theod. lib. XII tit. 1 de decur.).

Die wichtigsten dieser Beamten waren:

1. Die Duumviri. Ihre Amtsdauer betrug ein Jahr (L. pars literarum 48 D. lib. 5 tit. I de judic.). Sie waren die ersten Beamten der Gemeinde und nahmen eine ähnliche Stellung ein wie der Konsul in der Hauptstadt. Ihr Wirkungskreis war ein sehr umfassender. So hatten sie, um nur einige ihrer Befugnisse hervorzuheben, die Gewalt, für die Gemeinde Verträge abzuschließen (L. in honorariis 35

D. lib. 44 tit. 7 de obl. et act.), sprachen in kleinen und dringenden Fällen Recht (L. cum. res I D. lib. 39 tit. 2 de damno infect.) und vollzogen den Eintrag von Verkäufen, Schenkungen, Testamenten in die Akten und Register der Gemeinde (L. municipalia 151, Cod. theod. lib. XII tit. I de decur.).

2. Die Principales (Principaux). Sie blieben 15 Jahre im Amte und waren das ständige Exekutivorgan der curia (L. placuit 171, Cod. theod. lib. 12 tit. I de decur.).

3. Außerdem gab es noch einige weniger bedeutende Beamte, wie den curator (curateur), dem die Sorge für die Domänen der curia oblag (L. imperatores 9 D. lib. 50 tit. 8 de administr. rer.), und verschiedene Beamte, welche die Verproviantierung der Stadt zu besorgen hatten (L. munerum 18 D. lib. 50 tit. 4 de mun. et hon.).

Eine ganze hervorragende Stellung nahm der defensor civitatis (le défenseur de la cité) ein, das Abbild der römischen Tribunen. Er ging nicht wie die anderen Beamten aus der Wahl der curia hervor, ja er durfte nicht einmal Mitglied der curia sein (L. defensores 2, Cod. tit. I lib. 55 de defens. civit.). Der defensor wurde in einer Versammlung der gesamten Einwohnerschaft der Gemeinde gewählt (L. hi. potissimum I, Cod. theod. lib. I tit. II de defens. civit.). Er blieb zuerst 5, später 2 Jahre im Amte. Der defensor hatte sowohl den curiales seinen Schutz zu gewähren als auch die Gemeindeeinwohner vor etwaigen Übergriffen der Beamten zu schützen (L. defensores 3, Cod. theod. lib. I tit. II de defens. civit.). Außerdem gehörte zu seinen Aufgaben noch, Briganten und Verbrecher festzunehmen und dem Präfekten der Provinz auszuliefern oder sie, falls es sich um leichtere Delikte handelte, selbst abzuurteilen (L. per omnes 4 et ult., Cod. theod. lib. I tit. II de defens. civit. und L. defensores 7,

Cod. lib. I tit. 55 de defens. civit.), für Ruhe und Ordnung auf dem Lande zu sorgen (L. utili 3, Cod. lib. I tit. 55 de defens. civit.), die Maße und Gewichte auf ihre Richtigkeit zu prüfen (L. jubemus 9, Cod. lib. I tit. 55 de defens. civit.) und Unruhen niederzuschlagen (Auth. coll. 3 tit. 2 nov. 15 de defens. civit. cap. 3); sein schönstes Vorrecht bestand jedoch darin, daß er sich um Hilfe für seine Schutzbefohlenen nicht nur an die höchsten Beamten, sondern an den Kaiser direkt wenden durfte.

Neben der curia bestand als Ehrenkörperschaft der Senat. Zum Senate gehörten:

1. die Söhne von Senatoren (L. si quis 2, Cod. theod. lib. VI tit. 2 de senat.);

2. die, welche vom Kaiser zu Senatoren ernannt wurden (L. in his qui 74, Cod. theod. lib. XII tit. I de decur.);

3. die curiales, welche sämtliche Ämter der Reihe nach versehen hatten (L. nemo 182, Cod. theod. lib. XII tit. 1 de decur.);

4. wer ein hohes Amt bekleidete, mit dem die Mitgliedschaft im Senate eo ipso verbunden war, so das Amt eines Flamen, duumvir oder obersten sacerdos (L. senatores I, Cod. lib. V tit. 27 de natur. liber.).

Wie aus dieser Aufzählung hervorgeht, waren die Senatoren zugleich Mitglieder der curia. Hierdurch war die curia in zwei Gruppen geteilt, die eine bestehend aus den curiales, die nicht die Würde eines Senators hatten, die andere aus den curiales, die zugleich Mitglieder des Senates waren. Den Senatoren kamen in der curia vor den übrigen curiales gewisse Ehrenrechte zu; so hatten sie, wenn der Präfekt die Versammlung der curia besuchte, ihren Sitz hinter ihm vor den übrigen curiales (L. prefectorum 6, Cod. lib. I tit. 26 de

off. praef.). Dagegen wurden sämtliche Dekrete stets im Namen der curia erlassen (D. D. = Decreto Decurionum), wie aus den uns überlieferten Denkmälern und Münzen ersichtlich ist (Rasche, Lexic. univ. rei mun. t. II pars I col. 58). Der Senat bildete sonach, was sein Verhältnis zur curia anlangt, keine von dieser getrennte und verschiedene Körperschaft, sondern nur eine besonders angesehene und geehrte Klasse innerhalb der curia.

Neben den Munizipalbeamten und der curia bestand noch das Amt des praefectus (préfet), später comes (comte) genannt (Leon., Novel. const. 47 quod alius und Cassiodor., Variar 7, 27). Der Präfekt war ein kaiserlicher Beamter, der eine allgemeine Aufsicht über die Gemeindebehörden ausübte.

Die Stellung der Gemeinden war unter der römischen Herrschaft eine äußerst günstige. Die kaiserlichen Aufsichtsbeamten hatten kein Recht, sich in die inneren Angelegenheiten der Gemeinden einzumischen. Die curia war sogar zu Gemeindegrundstücksverkäufen berechtigt, ohne an die vorherige Zustimmung der Regierung gebunden zu sein (L. si quae har. 3, Cod. lib. II tit. 31 de vend. reb. civ.)

Erst Justinian räumte den Bischöfen einen Einfluß auf die Verwaltung der Gemeinde ein und ordnete im Jahre 539 an, daß jedes Jahr der Bischof und drei Bürger einen Teil der Amtsführung der Gemeindebeamten kontrollierten (L. de his quae 26, Cod. lib. I tit. 4 de episc. and.). Hierdurch wurden die Gemeinden in ihrer Selbständigkeit wesentlich eingeschränkt. Aber gerade aus dieser Bestimmung, die übrigens die unter der Herrschaft der Franken, Burgunder und Westgoten stehenden Gebiete nicht berührte, läßt sich die Selbständigkeit der Gemeinden vor diesem Zeitpunkte ersehen.

Wie alle römischen Institutionen, so überlebte auch die

römische Gemeindeorganisation die Reiche der Volksstämme, welche wir zu Ende des 5. Jahrhunderts auf dem Gebiete des heutigen Frankreich angesiedelt finden, nämlich der salischen und ripuarischen Franken, der Burgunder und Westgoten.

Daß die römischen Gemeinden auch in dem neuen von Chlodwig gegründeten Frankenreiche noch fest eingewurzelt waren, beweist uns eine ganze Anzahl von Dokumenten aus jener Zeit. So erwähnt die Gründungsurkunde eines Klosters aus dem Jahre 543 den „Senatus Viennensis“ (Diplomat. chartae t. I p. 47). In einem Dokument aus der Zeit Karl des Großen finden wir das Amt des defensor und die Körperschaft der curia erwähnt (Allegatio Donationis Harvichi Facta Gestis Municipalibus Curiae Andegavensis Martene Vet. scrip. amp. coll. col. 58 et 59).

Die einzige wichtige Veränderung, welche die Munzipalbehörden in jener Zeit erlitten, bestand darin, daß die Bezeichnungen curiales, principaux usw. allmählich durch die Namen Rachimbourg, Échevin, Bons-Hommes, Prudhommes ersetzt wurden und diese Magistrate in den Städten zugleich die richterliche Gewalt ausübten.

Zur Zeit Karls des Großen waren die Städte noch unabhängig. Das platte Land hatte sich dagegen schon unter die Herrschaft der féodalité gebeugt. Unter den letzten Karolingern büßten auch die Städte ihre alten Freiheiten ein. Die Nachfolger Karls des Großen hatten seine Zentralisationsbestrebungen fortgesetzt. Aber die Angriffe von außen (Einfälle der Normannen) zwangen sie bald, diese Politik wieder aufzugeben. Sie überließen die Herrschaft in den Städten den comtes, die sich aus Repräsentanten des Kaisers bald zu seigneurs suzerains aufschwangen (die Grafen von Paris, Toulouse, Poitiers), namentlich nachdem sie die Erblichkeit

ihrer Ämter durchgesetzt hatten. Sie legten den Städten dasselbe Joch auf wie die feodalité dem platten Lande.

Nur wenige Städte waren imstande, den seigneurs Widerstand entgegenzusetzen. Wo dies möglich war, regelten sie durch „coutumes“ ihre Beziehungen zu ihnen. Eines der ältesten Dokumente dieser Art sind die „coutumes de Strassbourg“. Erst im 12. Jahrhundert setzte eine allgemeine Bewegung ein, um die Macht und die Willkür der seigneurs zu brechen.[1]) Die Bewegung ging vornehmlich von den Gemeinden im Süden aus, die sich als Nachfolger der alten römischen Gemeinden die Erinnerung an die frühere Freiheit und Selbständigkeit noch am lebhaftesten bewahrt hatten und die rücksichtslose Herrschsucht der seigneurs und der hohen Geistlichkeit am drückendsten empfanden. Die freiheitliche Strömung griff bald auf andere Gemeinden über. Allerorts versammelten sich die Bewohner der Gemeinde auf dem Marktplatze oder in der Kirche und leisteten dort einen Eid, sich gegenseitig zu unterstützen und nimmermehr zuzulassen, daß einem von ihnen Unrecht geschehe oder er als Sklave behandelt werde („Juraverunt, quod alter alteri, secundum opinionem suam, auxilietur, et quod nullatenus patientur quod aliquis alicui aliquid auferat, vel ei talliatam faciat“, Chartes de commune, dans le Recueil des ordonn. des rois. Passim.). Dieser Eid oder „conjuration“, wie ihn die alten Chroniken nennen, war der Ursprung der commune. Die, welche sich so verbunden hatten, nannten sich jurés oder communiers. Ihre Vereinigung (communio, commune) wurde bald aus einer vorübergehend zu Verteidigungszwecken gebildeten eine

[1]) vgl. zum Folgenden F. Thierry, Lettres sur l'histoire de France, Lettre XV u. XVI, Paris 1827; ferner Alexis de Tocqueville, L'ancien régeim et la révolution lib. I cap. 1, 2, 3, 7, 8 et supplément, Paris 1856.

dauernde. Um den Bestand der Vereinigung zu sichern, richteten die Mitglieder der commune ein gouvernement électif ein, das der alten römischen Gemeindeverfassung nachgebildet wurde. An Stelle der alten Bezeichnungen curia und decuriones traten in den Gemeinden im Süden der Name consul, im Norden der Name juré oder échevin. Ein geistlicher Schriftsteller des 12. Jahrhunderts gibt uns die erste Definition der commune: „Communio autem, novum ac pessimum nomen, sic se habet, ut capite censi omnes solidum servitutis debitum dominis semel in anno solvant, et si quid contra jura deliquerint, pensione legali emendent caeterae censuum exactiones, quae servis infligi solent, omnimodis vacent“ (Guibertus abbas de vita sua apud Scrip. rer. francic. tom XII p. 250).

Die Könige (besonders Ludwig VI., der Dicke) sahen sich, um Bundesgenossen im Kampfe gegen die großen Vasallen zu gewinnen, gezwungen, die freiheitliche Bewegung der Gemeinden zu begünstigen und ihnen die erstrittenen Freiheiten in den „Chartes“ zu bestätigen. Die Stellung der Gemeinden war jedoch nicht überall die gleiche. Das, was man „commune“ nannte, stellte das Maximum von Freiheit und Selbständigkeit dar. Andere Gemeinden erlangten nur einen geringeren Grad von Freiheit. Sie wurden „villes de bourgeoisie“ genannt. Der Hauptunterschied zwischen ihnen und den communes bestand darin, daß in den communes die Beamten aus den Gemeindebewohnern hervorgingen, während die „villes de simple bourgeoisie“, wie sie auch genannt wurden, der Verwaltung durch königliche Beamte, die prévôts und juges royaux, unterlagen (D. Brial, Hist. de France A 14 no. 73). Andere Gemeinden beschränkten sich darauf, in einer Urkunde, genannt coutume, ihr Verhältnis zu den seigneurs bindend festzulegen: „villes de coutume“

(vgl. oben die coutumes de Strassbourg). Die wenigsten Freiheiten genossen die „communautés d'habitants", deren Geschichte uns nicht überliefert ist.

Seit dem Ende des 13. Jahrhunderts erfanden die Könige eine Reihe von Vorwänden, um die kommunalen Freiheiten wieder verschwinden zu lassen. Dalloz[1]) führt uns mehrere Beispiele hierfür auf. So wurde einer Gemeinde die charte entzogen, weil sie damit angeblich Mißbrauch getrieben hatte. Eine andere ging ihrer charte verlustig, weil sie nicht mehr imstande war, das Original davon vorzuzeigen. Von Tag zu Tag wurden die Lasten der Gemeinden größer, während ihre Privilegien verkürzt wurden.

Ludwig XIV. führte die letzten Streiche gegen die Überreste der alten kommunalen Selbständigkeit. Die schlechte finanzielle Lage des Reiches mußten die Gemeinden mit dem Verlust eines ihrer ältesten und vornehmsten Rechte büßen: Ein Edikt des Jahres 1692 nahm ihnen das Recht, ihre Beamten zu wählen, und schuf statt dessen käufliche, von der Krone abhängige Ämter (offices). In jeder Stadt verkaufte der König an einige Einwohner das Recht, über die anderen zu herrschen. Hatten die Gemeinden genügend Geldmittel, so konnten sie ihrerseits wieder das Recht, sich ihre Beamten zu wählen, zurückkaufen. Hatten sie dies getan, so trug der König, wenn die Finanzen des Reiches schlecht standen, kein Bedenken, ihnen das Recht wieder zu nehmen, um es ihnen später von neuem zu verkaufen. In einer Reihe von Gesetzen kommt diese Politik des Königtums zum Ausdruck. So stellt ein Edikt vom Jahre 1717 die Wählbarkeit der Gemeindebeamten wieder her. Die Deklaration vom

[1]) Dalloz l. c. commune no. 51.

November 1733 machte die Munizipalstellen wieder zu käuflichen offices. Diese Deklaration wurde durch das Edikt vom Jahre 1765 aufgehoben, das wiederum die Gemeindewahlen einführte. Ein Edikt vom Jahre 1771 brachte von neuem die offices und stellte die Wahl der Gemeindebeamten unter hohe Strafe.

Wollte man die Verfassung der Gemeinden zu jener Zeit darstellen, so müßte man die Geschichte einer jeden einzelnen Gemeinde schreiben. Denn abgesehen davon, daß die Grundlage für die Bestellung der Gemeindeorgane in den verschiedenen Gemeinden zu verschiedenen Zeiten eine verschiedene war, hatte sich jede Gemeinde noch besondere Eigentümlichkeiten aus der Verfassung der früheren Zeit bewahrt.

Eine Grundform liegt jedoch allen Gemeindeverfassungen zugrunde: die Verwaltung durch zwei Versammlungen. Die eine Versammlung, bestehend aus den Munizipalbeamten, bildet die vollziehende Gewalt der Gemeinde (corps de ville). Die zweite Versammlung (assemblée générale), bestehend aus den notables der Gemeinde, die teils auf Grund eines Rechtes, teils als Abgeordnete von Innungen und Gilden erscheinen, wählt das corps de ville, sofern die Wahl der Gemeinde noch zusteht, und nimmt an den wichtigeren Gemeindeangelegenheiten teil. Die Abgeordneten der Innungen und Gilden werden allmählich vom Adel verdrängt. Die Versammlung setzt sich schließlich nur noch aus den vornehmsten Bürgern zusammen, die sich bei Ausübung ihres Amtes weit mehr von Privatinteressen als von Rücksichten des Gemeinwohles leiten lassen.

Die übrigen Gemeindebewohner verlieren unter diesen

Umständen jeden Einfluß und damit natürlicherweise jegliches Interesse an der Verwaltung der Gemeinde. Sie überlassen diese jedoch gern den notables. Denn das Königtum übt in dieser Zeit seinen Einfluß, den es auf die Gemeinde erlangt hat, in einer Weise aus, daß es nachgerade als Last empfunden wird, ein Gemeindeamt zu versehen. Die Gemeindebeamten sind nur mehr Werkzeuge in der Hand der königlichen Beamten, der intendants und ihrer subdélégués. Fügen sie sich nicht den Launen des Intendanten, so läßt er sie gefangen setzen. Gefallen ihm die von der assemblée générale gewählten Beamten nicht, so kassiert er die Wahl und nimmt selbst die Ernennung vor.

Die Zentralisationsbestrebungen der Bourbonen hatten nicht nur die Selbständigkeit der Gemeinden, sondern auch die der höheren Verwaltungsverbände der Provinzen untergraben. Unter den Provinzen bestand vormals ein wesentlicher Unterschied, je nachdem sie pays d'états oder pays d'élection waren.

Die pays d'élection, die ungefähr drei Viertel des Landes einnahmen, haben ihren Namen daher, daß hier die Steuerpflichtigen zur Verteilung der Steuern Kommissionen (élus) wählten. Diese Kommissionen wurden späterhin nicht mehr gewählt, sondern vom König ernannt, während ihre Zuständigkeiten in denen der Intendants aufgingen. Die Regieruug der Provinz liegt schließlich allein in der Hand des Intendanten und seines subdélégué.

In den pays d'états (Bretagne, Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc u. a.) wurde die Verwaltung ursprünglich von den drei Ständen, der Geistlichkeit, dem Adel und den Städten geführt. Aber die politische Entwicklung gab auch allmählich

hier wie in den pays d'élection dem Intendanten die ganze Verwaltung in die Hand.[1])

Die unteren staatlichen Beamten waren in den einzelnen Provinzen wiederum verschieden. Sie alle hatten das Recht, an der Regierung teilzunehmen, vom König teuer erkauft, und wollten daher von einer gegenseitigen Unterordnung nichts wissen. Ein jeder nahm die gleichen Befugnisse in Anspruch, so daß ihre Tätigkeit oft innerhalb des Kreises der nämlichen Angelegenheiten kollidierte.

Eine radikale Reform, die im Jahre 1787 auf Veranlassung des Ministers Turgot in der ganzen Verwaltung vorgenommen wurde, stellte dem Intendanten eine assemblée provinciale an die Seite, welche die wirkliche Verwaltung der Provinz bildete, und setzte an die Stelle der alten Gemeindeversammlungen ein gewähltes Munizipalkorps (conseil municipal). Diese neue Behördenordnung brachte jedoch eine noch größere Verwirrung in den ganzen Beamtenorganismus. Hatten sich die alten Behörden trotz des Ineinandergreifens ihrer Befugnisse schließlich in jahrzehntelanger Praxis auf einen bestimmten Geschäftsgang geeinigt, so konnte sich in der neuen Behördenordnung niemand zurechtfinden.

Die Provinzialversammlungen hatten nunmehr das Recht, sich selbst zu verwalten. Daneben bestand aber der Intendant, dem so alle Macht entzogen war, weiter und hatte sogar die Aufgabe, diese Versammlung zu beaufsichtigen.

In den Gemeinden überließ man die ganze Verwaltung dem conseil municipal, dachte andererseits aber nicht daran, den seigneurs und curés ihren alten Sitz in dieser Körper-

---

[1]) Abw. Ducrocq, Cours de droit administratif Bd. 1 S. 52 ff., Paris 1881.

schaft streitig zu machen. Was die Konfusion in der neuen Verwaltung noch vermehrte, war der Umstand, daß sowohl die Provinzial- als die Gemeindeversammlungen neben der Gewalt, zu beaufsichtigen und vorzuschreiben (délibération), zugleich die vollziehende Gewalt (exécution) besaßen.

So brachte auch die Gesetzgebung des Jahres 1787 keine Besserung, sondern gestaltete den Zustand der Landesverwaltung und der Gemeindeverwaltung insbesondere nur noch trostloser und verworrener, als er schon vorher war.

# I. Teil.

## Die Zeit von 1789—1792.

Eine erfolgreiche Reform der Gemeindegesetzgebung war unter der alten Monarchie überhaupt nicht durchzuführen. Was hätte schließlich den Gemeinden eine noch so zweckmäßige Verfassung nützen können, wenn der privilegierte Adel und die Geistlichkeit jederzeit die Möglichkeit hatten, sich in Gegensatz zu den bourgeois zu stellen und die Segnungen einer guten Verfassung durch die Ausübung ihrer drückenden Rechte illusorisch zu machen? Wer garantierte dafür, daß ein Gesetz, das die Wählbarkeit der Gemeindebeamten schuf, nicht in Bälde einem anderen Gesetze Platz machen mußte, das, um die Finanzen des Reiches zu heben, die Gemeindeämter für käuflich erklärte?

Eine Umgestaltung des gemeindlichen Lebens war nur denkbar, wenn die Klassenprivilegien aufgehoben und der Willkür des bisher absolutistischen Königtums durch eine Konstitution gewisse Schranken gesetzt wurden. Zu solchen Reformen war jedoch das alte Königtum weder gewillt noch imstande. Es bedurfte eines politischen Umschwungs, einer Umwälzung der gesamten Gesellschaftsordnung, um den Boden für eine erfolgreiche Reform der Gemeindegesetzgebung vorzubereiten.

Dies geschah durch die Ereignisse des Jahres 1789.

Durch das Décret portant abolition du Régime féodal, des Justices seigneuriales, des Dîmes, de la Vénalité des offices, des Privilèges, des Annates, de la Pluralité des béné-

fices etc. du 4, 6, 7, 8 et 11 août = 21 septembre et 3 novembre 1789 wurden die Feudalherrschaft, die Seigneurialjustiz, die Privilegien des Adels und der Geistlichkeit, die Sonderrechte aller Städte, Provinzen und Zünfte sowie die Käuflichkeit der Richter- und Munizipalstellen aufgehoben. In der Constitution Française du 3./14. septembre 1791 finden wir diese Maßnahmen verfassungsmäßig verbürgt.

Damit waren die Schranken gefallen, die bisher jeder Reform der Verwaltungsorganisation im Wege gestanden hatten. Erst jetzt, wo die Menschen politisch einander gleichgestellt waren, konnte man daran denken, sie nach gleichen Grundsätzen zu regieren. Dies gilt nicht nur von der Gemeinde, sondern auch von den höheren Verwaltungsverbänden, in letzter Linie vom Staate selbst.

Die neue Staatsverfassung wurde von der Assemblée Constituante in der Konstitution v. 3. 9. 1791 proklamiert: Das Volk ist souverän und übt seine Hoheitsrechte durch Abgeordnete aus, die aus indirekten Wahlen hervorgehen. Als einzige Kammer besteht künftig die Assemblée Nationale Législative. Sie beschließt über Gesetze, Steuern, über Krieg und Frieden, über Truppenaushebungen und sämtliche Staatsausgaben (pouvoir législatif). Der König hat die vollziehende Gewalt (pouvoir exécutif). Er übt sie, selbst unverantwortlich und unverletzlich, durch selbstgewählte verantwortliche Minister aus. Das pouvoir judiciaire wird den vom Volke auf Zeit gewählten Richtern delegiert.

Die neue Verwaltungsorganisation lag zur Zeit des Erlasses der Konstitution schon abgeschlossen vor. Sie war von der Constituante in den beiden Dezembergesetzen des Jahres 1789 ihren Grundzügen nach festgelegt und in einer Anzahl von Gesetzen in den nachfolgenden Jahren ergänzt worden.

Die Constituante setzt an die Stelle der alten je nach ihrer politischen Stellung verschieden verwalteten Provinzen „tant pour la représentation que pour l'administration" die Departements (Décret relatif à la Constitution des Assemblées primaires et des Assemblées administratives, suivi de l'Instruction du 22 décembre-janvier 1790 art. 1). Die weitere Einteilung ergibt Distrikte, Kantone und Gemeinden (l. c. Art. 2—7). Die so abgegrenzten Gebiete werden durch Erteilung fester Aufträge Amtsbezirke (circonscriptions administratives). Einige dieser Gebiete nehmen dadurch eine besondere Stellung ein, daß sie allgemeinere und umfassendere Aufträge erhalten und so das Bild einer vollständigen Verwaltung geben. Es sind dies die Departements und die Gemeinden. Nur sie bilden Verwaltungseinheiten (unités administratives). Als vornehmste unité administrative repräsentiert sich der Staat. Er ist der Träger der administration centrale. Das Departement, eingeteilt in Distrikte, ist die zweite unité administrative (administration départementale), die dritte und letzte bildet die Gemeinde (administration communale). Die Verwaltung der Distrikte und Kantone stellt dagegen keine unité administrative dar. Beide Verwaltungen erhalten von der des Departements vereinzelte und weniger selbständige Aufträge. Der Kanton genießt vollends in der Verwaltungshierarchie keinerlei Selbständigkeit. Er wird nur als Ausgangspunkt für die Wahlen benutzt.

Die neue Verwaltungsorganisation bringt endlich die nötige uniformité und unité in die Verwaltung. Sie nimmt vor allem eine Trennung von Justiz und Verwaltung vor: „Elles (= les assemblées administratives) ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire" (l. c. sect. III art. 7 und décr. sur l'organisation judiciaire du 16 = 24 août 1790 tit. 2

art. 13). Ebensowenig wie Funktionen des pouvoir judiciaire dürfen die assemblées administratives solche des pouvoir exécutif ausüben: „Gestellt zwischen Volk und König, zwischen das corps législatif und die Nation, sind sie der Knoten, der immerfort das Bindemittel zwischen beiden bilden muß. Durch sie muß die unité d'action eingeführt und erhalten werden, ohne die es keine Monarchie gibt" (Instruction de l'Assemblée nationale concernant les Fonctions des Assemblées administratives du 12 = 20 août 1790, Einleitung). „Die assemblées administratives müssen wohl bedenken, welche Stellung sie in der Konstitution einnehmen, um nie die Grenzen ihrer Funktionen zu überschreiten und all ihre Funktionen genau zu erfüllen. Vor allem müssen sie sich vor Augen halten, daß sie nur mit der Verwaltung betraut sind und ihnen weder eine fonction judiciaire noch eine fonction législative zukommt. Jede Einmischung in die eine oder die andere dieser Funktionen würde eine Konfusion der Gewalten herbeiführen und den unheilvollsten Angriff auf die Prinzipien der Konstitution bedeuten" (l. c. chap. I § 1).

Innerhalb der Verwaltung selbst aber wird künftig zwischen action und délibération scharf unterschieden und in jeder der neuen Kollektivverwaltungen diesem Bedürfnisse durch eine besondere Unterteilung Rechnung getragen. Die neuen Kollektivverwaltungen gehen aus Wahlen hervor.

Wir haben zu unterscheiden:

### I. Die administration de département.

Sie besteht aus 36 Mitgliedern und ist in zwei Sektionen geteilt, den conseil de département und das directoire de département (Gesetz v. 22. 12. 1789 Art. 5 und Sect. II Art. 2, 20). Der conseil ist der Träger der délibération. Er hält

jährlich eine Sitzung von mehreren Wochen ab (l. c. sect. II Art. 21). Aus seiner Mitte wählt er das directoire, die Vollzugsbehörde der administration de département: „Le directoire de département sera toujours en activité pour l'expédition des affaires“ (l. c. sect. II Art. 22, 23).

### II. Die administration de district.

Ihre Mitgliederzahl beträgt 12 (l. c. Art. 6 u. sect. II Art. 3). Die administrations de district sind der administration de département vollständig untergeordnet (l. c. sect. II Art. 28). Auch sie werden wie die administrations de département zu Zwecken der délibération und action eingeteilt in einen conseil de district und ein directoire de district (l. c. Art. 6 und sect. II Art. 3, 25). Der conseil unterbreitet der administration de département die Angelegenheiten des Distrikts, das directoire hat „sous la direction et l'autorité de l'administration de département“ die exécution zu besorgen (l. c. sect. II Art. 30, 31).

Die administration de département und die administration de district werden von allen wahlberechtigten Bürgern in Versammlungen gewählt, die nach Kantonen gebildet werden. Die Grundlage für diese Versammlungen (assemblées primaires) bildet also nicht die Gemeinde, sondern der Kanton (l. c. sect. I Art. 1). Die assemblées primaires ernennen die Wähler (électeurs), welche in einer eigenen Versammlung die Volksvertreter für die assemblée nationale wählen und hierauf in jedem Departement zur Wahl der administration de département zusammentreten (l. c. Art. 12, sect. I Art. 16, 17, 22 und sect. II Art. 2). Die Wähler eines jeden Distrikts versammeln sich sodann im Hauptorte ihres Distrikts und ernennen hier die administration de district.

## III. Die administration communale.

Bei der Einrichtung der neuen Gemeindeorganisation sind für die Constituante im allgemeinen dieselben Gesichtspunkte wie für die Bildung der höheren Verwaltungsverbände maßgebend. Auf die Verschiedenheit der drei Gewalten werden die Gemeinden eigens noch einmal hingewiesen und besonders vor einem Übergriff in das pouvoir législatif und das pouvoir judiciaire gewarnt. Akte, die sie unter Überschreitung der ihnen gezogenen Grenzen vornehmen, müssen vom directoire de département für nichtig erklärt werden (Instr. de l'Assemblée nationale concernant les Fonctions des Assemblées administratives du 12=20 août 1790 chap. VIII und Instr. sur la Formation des nouvelles Municipalités zum Gesetz vom 14. 12. 1789 § III).

Wie alle Rangunterschiede der Provinzen, so müssen nunmehr auch die Verschiedenheiten in der politischen Stellung und Verwaltung der einzelnen Gemeinwesen verschwinden. Die in jeder ville, bourg, paroisse oder communauté unter den verschiedensten Bezeichnungen, wie hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, bestehenden Gemeindeverwaltungen werden abgeschafft (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 1). Alle Gemeinden des ganzen Landes, sowohl die Städte wie die Dörfer, erhalten die gleiche Verfassung unter dem Namen municipalité (Gesetz v. 22. 12. 1789 Art. 7 und Instr. z. Gesetz v. 14. 12. 1789).

Die neue Gemeinde wird definiert als eine Vereinigung von Bürgern in Ansehung ihrer lokalen Beziehungen: „Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes“ (Const. v. 3. 9. 1791 tit. II art. 8).

Die Wahl der Gemeindebeamten wird den municipalités in der Verfassung zugebilligt und damit ein altes und in der Natur der Gemeinde begründetes Recht vor der Willkür eines geldbedürftigen Königtums gesichert: „Die Bürger einer jeden Gemeinde haben das Recht, auf bestimmte Zeit und in den durch das Gesetz vorgeschriebenen Formen die aus ihrer Mitte zu wählen, welche unter dem Namen ‚officiers municipaux' mit der Verwaltung der gemeindlichen Angelegenheiten betraut sind" (Const. v. 3. 9. 1791 Art. 9 und Décr. relatif aux Fonctions municipales et à la tenue des Assemblées primaires du 29 et 30 décembre-janvier 1790). Alle früheren Rechte auf Präsentation, Nomination oder Konfirmation sowie die Rechte auf Vorsitz oder Anwesenheit in den assemblées municipales, die bisher auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Grundstücken, zum Amte eines Provinz- oder Stadtkommandanten, zu Bistümern oder Erzbistümern oder unter irgendeinem anderen Rechtstitel behauptet und ausgeübt wurden, sind abgeschafft (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 3).

## A. Die Organe der administration communale und die Abgrenzung der ihnen zustehenden Befugnisse.

Die beiden Hauptorgane der neuen Gemeindeverfassung sind das corps municipal und der conseil général.

### I. Das corps municipal.

Die Mitglieder des corps municipal werden von den citoyens actifs der Gemeinde auf zwei Jahre gewählt und jedes Jahr zur Hälfte erneuert. Das Los bestimmt die, welche in der Wahlepoche, die auf die erste folgt, ausscheiden müssen.

Wenn die Zahl ungleich ist, soll abwechselnd ein Mitglied mehr oder weniger abgehen (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 5, 42).

Die Zahl der Mitglieder des corps municipal ist je nach der Größe der Gemeinde verschieden. Sie beträgt:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| in Gemeinden | unter | 500 | Einw. | 3 | (den maire inbegr.), |
| „ „ | von | 500— 3000 | „ | 6 | (den maire inbegr.), |
| „ „ | „ | 3000— 10000 | „ | 9 | |
| „ „ | „ | 10000— 25000 | „ | 12 | |
| „ „ | „ | 25000— 50000 | „ | 15 | |
| „ „ | „ | 50000—100000 | „ | 18 | |
| „ „ | über | 100000 | „ | 21 | (l. c. Art. 25). |

Hierbei dient als Maßstab für die Feststellung der Einwohnerzahl die gesamte Bevölkerung, Männer, Frauen und Kinder (Instr. z. zit. Gesetz § 2). Paris erhält wegen seiner Größe ein spezielles Reglement, das auf derselben Grundlage und nach denselben Prinzipien wie die für alle municipalités gültige Verfassung erlassen werden wird (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 25). Es handelt sich also hierbei nicht um eine von der allgemeinen Gemeindeverfassung prinzipiell abweichende Verwaltung der Hauptstadt, es ist vielmehr nur die Größe der Stadt, die eine besondere Regelung notwendig macht.

Wie in den höheren Verwaltungsverbänden, kommt nunmehr auch in der Gemeinde die Trennung der délibération von der exécution zum Durchbruch. Jedes corps municipal, das sich aus mehr als drei Mitgliedern zusammensetzt, wird in einen conseil und in ein bureau geschieden (l. c. Art. 34). Das bureau ist ausschließlich vollziehendes Organ, „chargé de tous les soins de l'exécution et borné à la simple régie“ (l. c. Art. 37).

Die délibération kommt dagegen mit einer einzigen, weiter unten zu besprechenden Ausnahme den vereinigten Kollegien

des bureau und conseil und in den wichtigsten Angelegenheiten dem conseil général zu (l. c. Art. 38, 39, 54).

Mit der Trennung der exécution von der délibération hat der Gesetzgeber des Jahres 1789 die Schwerfälligkeit und Verworrenheit der bisherigen Kollektivverwaltungen beseitigt. Diese litten unter dem Übelstand, daß die Verwaltung entweder einer einzelnen Person anvertraut war, die ohne Mitwirkung einer Versammlung handelte oder, wie in den Provinzen mit selbständiger Verwaltung und in den Städten, einer Versammlung, die selbst zugleich vollziehende Gewalt war. Niemand war unter dem alten Regime auf die Idee gekommen, diese beiden Systeme zu verbinden und die délibération von der exécution zu trennen. Und doch war gerade diese Trennung ein Hauptbedürfnis der Gemeindeverwaltung. Dieses geht schon daraus hervor, daß die Trennung der délibération von der exécution schon einmal und zwar in den ältesten Zeiten der Gemeinde während der Römerherrschaft bestanden hatte. Damals war die délibération in die Hand der curia gelegt, während die duumviri und die principes die vollziehende Gewalt (exécution) innehatten (vgl. Einleitung).

Im einzelnen setzen sich bureau und conseil folgendermaßen zusammen:

### 1. Das bureau.

Das bureau besteht aus einem Drittel der Gemeindebeamten (officiers municipaux) mit Einschluß des maire, der immer Mitglied des bureau ist (l. c. Art. 35). Die Mitglieder des bureau werden durch das corps municipal jährlich gewählt und können für ein zweites Jahr wieder gewählt werden (l. c. Art. 36). In den aus nur 3 Mitgliedern be-

stehenden municipalités steht die exécution dem maire allein zu (l. c. Art. 37).

### 2. Der conseil municipal.

Der conseil municipal besteht aus den übrigen zwei Drittel der officiers municipaux (l. c. Art. 35). Die Zahl der Mitglieder des conseil wurde von der Constituante mit Recht höher als die des bureau angeschlagen. Denn die délibération wird am besten einer möglichst großen Anzahl von Bürgern anvertraut, während umgekehrt auf den Vollzug (bureau) eine größere Körperschaft nur hemmend gewirkt hätte.

Der conseil tritt mindestens einmal im Monat zusammen; er beginnt damit, die Rechnungslegung des bureau definitiv zu regeln. Hierauf haben die Mitglieder des bureau Sitzung und Stimmrecht mit denen des conseil (l. c. Art. 38). Alle für die Ausübung der Funktionen des corps municipal notwendigen Beschlüsse werden, wie schon oben erwähnt, in der Versammlung der vereinigten Mitglieder des conseil und des bureau gefaßt. Ausgenommen sind nur die Beschlüsse, welche die definitive Feststellung der Rechnungsberichte zum Gegenstand haben; diese werden vom conseil allein gefaßt (l. c. Art.39). Die Anwesenheit von mindestens zwei Drittel der Mitglieder des conseil ist notwendig, um die Rechnungsberichte des bureau entgegenzunehmen. Für die übrigen Beschlüsse genügt die Anwesenheit der Hälfte und eines der Mitglieder des cerps municipal (l. c. Art. 40). Eine wichtige Bestimmung greift Platz, wenn ein Mitglied des conseil municipal durch Tod oder aus irgend einem anderen Grunde ausscheidet. In diesem Falle wird nämlich für die noch übrige Zeit seiner Amtsdauer sein Platz von dem notable, der die meisten Stimmen bei der Wahl erhalten hat, ausgefüllt (l. c. Art. 47).

Erst wenn diese Zeit abgelaufen ist, findet eine Neuwahl statt. Diese Bestimmung erhält den conseil immer komplett und beschlußfähig, selbst wenn mehrere Mitglieder zu gleicher Zeit ausscheiden sollten.

## II. Der conseil général.

Der conseil général setzt sich zusammen aus dem corps municipal und einer Anzahl von notables, die doppelt so groß ist als die Mitgliederzahl des corps municipal (l. c. Art. 30, 31). Die notables werden wie die Mitglieder des corps municipal auf zwei Jahre gewählt und wie diese erneuert (l. c. Art. 42). Sie sind an der administration communale nur beteiligt, solange der conseil général einberufen ist; sonst sind sie „simples citoyens" und genießen keinerlei Vorrecht vor ihren Mitbürgern (Instr. concernant les Fonctions des Assemblées administratives du 12 = 20 août 1790 und décr. relatif aux Administrations de département et de district et à l'exercice de la police du 19 = 20 avril 1790 art. 4).

Der conseil général bildet eine Körperschaft, die vermöge ihrer Größe und Zusammensetzung besondere Garantien für die délibération in wichtigeren Angelegenheiten bieten soll. Seine Einberufung ist unbedingt notwendig, wenn es sich um die Beschlußfassung handelt über

1. Erwerb oder Veräußerung von Immobilien;
2. außerordentliche Auflagen;
3. Anleihen;
4. Arbeiten, die zu unternehmen sind;
5. Verwendung von Verkaufserlösen und Rückzahlungen (remboursements et recouvrements);
6. Prozesse, die zu führen sind (Ges. v. 14. 12. 1789 Art. 54).

Der conseil général kann jedoch auch zur Beschlußfassung über andere Angelegenheiten einberufen werden, wenn die „administration municipale“ die Angelegenheiten für entsprechend wichtig erachtet (l. c. Art. 54). In diesen Fällen ist also die Einberufung des conseil général vom Ermessen der administration municipale abhängig. Was unter der adm. munic. zu verstehen ist, sagt das Gesetz nicht. An sich ist der Begriff weiter als der des corps municipal und schließt nach seiner wörtlichen Interpretation sowohl das corps municipal als den conseil général in sich. Eine Einberufung des conseil général auf Veranlassung dieser beiden Körperschaften zusammen würde praktisch auf eine Einberufung des conseil général durch ihn selbst hinauslaufen und daher der Intention des l. c. Art. 54 widersprechen. Es kann in diesem Falle unter der administration municipale nur das corps municipal gemeint sein.

Die vom conseil général gefaßten Beschlüsse bedürfen zum Vollzuge der Genehmigung (approbation) der Departementsverwaltung (l. c. Art. 56).

Auf einige Sonderrechte des conseil général werden wir noch im weiteren Verlaufe unserer Darstellung stoßen; es sind dies die Ernennung des secrétaire-greffier und des trésorier sowie die Einberufung der außer den Wahlversammlungen noch stattfindenden Versammlungen der citoyens actifs.

## III. Die Einzelbeamten der administration municipale.

### 1. Der maire.

Unter den Einzelbeamten nimmt der maire die wichtigste Stellung ein. Er steht als Chef des corps municipal an der Spitze der municipalité (l. c. Art. 4).

Der maire ist der Ehrenpräsident der Gemeinde. Er führt den Vorsitz in den Versammlungen des conseil général, des corps municipal und des bureau. Die anderen officiers municipaux haben Rang und Sitz nach ihm in der Reihenfolge, wie sie bei der Wahl proklamiert wurden. Bei Abwesenheit des maire führt an dessen Stelle derjenige officier municipal, der als Erster proklamiert wurde, den Vorsitz (Instr. z. Gesetz v. 14. 12. 1789).

Der maire hat im corps municipal die Stellung eines primus inter pares. Er gehört immer dem bureau an (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 35) und ist in diesem mit der exécution betraut. In den municipalités, die nur aus drei Mitgliedern bestehen, ist seine Stellung insofern eine wenn auch nicht anders geartete, so doch bedeutendere wie in den übrigen Gemeinden, als ihm hier der Vollzug allein anvertraut ist (l. c. Art. 37).

Der maire wird wie die anderen Mitglieder des corps municipal von den citoyens actifs der Gemeinde gewählt, und zwar auf zwei Jahre (l. c. Art. 5). Er kann, wenn er sein Amt zwei Jahre versehen hat, für weitere zwei Jahre wieder gewählt werden, zum dritten Male jedoch nur nach einer Zwischenzeit von abermals zwei Jahren (l. c. Art. 43). Auch wer ein anderes Gemeindeamt schon zwei Jahre lang bekleidet hat, kann zum maire gewählt werden (Décr. concernant l'élection des officiers municipaux aux places de maires du 13 avril 1792). Wird die Stelle des maire durch seinen Tod, Demission usw. vakant, so schreitet eine außerordentliche Versammlung der citoyens actifs zu einer Neuwahl (l. c. Art. 46).

Als Kontrollorgan fungiert in jeder municipalité ein

**2. procureur.**

Der procureur wird von den citoyens actifs der Gemeinde gewählt (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 28).

Seine Aufgabe wird in l. c. Art. 26 kurz definiert: „il sera chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté". Die Instr. zum zitierten Gesetz ergänzt diese Definition: Der procureur hat Sitz in allen Versammlungen des conseil, bureau und conseil général und wird über alle Fragen, die zur Debatte stehen, gehört, hat jedoch kein Stimmrecht. Eine wichtige Stellung nimmt der procureur außerdem in der Polizei ein. Er hat von Amts wegen alle Übertretungen der Polizeigesetze und -verordnungen zu verfolgen (art. 2 Décr. sur l'Organisation judiciaire du 16 = 24 août 1790; vgl. unten B. I, 2).

In den Städten mit mehr als 100000 Einwohnern erhält der procureur einen Stellvertreter (substitut), der wie der procureur von den citoyens actifs gewählt wird (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 29 und Instr. zu diesem Gesetz § 2). Der Stellvertreter hat das Recht, mit dem procureur an allen Versammlungen teilzunehmen. Das Wort erhält er nur dann, wenn der procureur nicht anwesend ist (zit. Instr. § 2). Er übt also sein Amt nur „à défaut de celui-ci" aus (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 27).

Der procureur und sein substitut bleiben zwei Jahre lang im Amte und können für zwei weitere Jahre wieder gewählt werden. Ausnahmsweise übt der substitut, der bei der nächsten Wahl ernannt wird, sein Amt nur ein Jahr aus (l. c. Art. 44 und zit. Instr. § 2). Die Folge dieser Bestimmung ist, daß fernerhin jedes Jahr abwechselnd die Stelle

des procureur und die des substitut, niemals aber beide zugleich frei werden. Hierdurch wird verhütet, daß diese Stellen zu gleicher Zeit vakant sind und so das wichtige Amt des procureur einige Zeit überhaupt unbesetzt bleibt.

### 3. Der secrétaire-greffier (Gemeindeschreiber).

In jeder Gemeinde muß ein secrétaire-greffier vom conseil général bestellt werden. Dieser kann ihn jederzeit durch einen mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßten Beschluß seines Amtes entheben (l. c. Art. 32).

### 4. Der trésorier (Schatzmeister).

Die Anstellung eines trésorier hängt vom Ermessen des conseil général ab. Hält er einen solchen für notwendig, so bestellt er ihn selbst wie den secrétaire-greffier. Er muß hierbei die notwendigen Vorsichtsmaßregeln für die Sicherheit des Gemeindevermögens treffen. Der trésorier kann ebenfalls vom conseil général jederzeit seines Amtes enthoben werden (l. c. Art. 33).

Wie die Verwaltungsbeamten des Departements und des district in diesen Bezirken, so haben auch die des corps municipal in ihrer Gemeinde bei jeder öffentlichen Feierlichkeit den Vorrang vor den Zivil- und Militärbehören (Décr. relatif aux Fonctions municipales et à la tenue des Assemblées primaires du 29 et 30 décembre-janvier 1790 art. 5).

Sämtliche officiers municipaux tragen im Amte eine Schärpe in den Nationalfarben Blau-weiß-rot, verziert mit einer Franze, die beim maire in Gold, beim procureur in Violett und bei den übrigen officiers municipaux in Weiß gehalten ist (Décr. relatif aux Administrations de département et de district et à l'exercice de la Police de 19 avril [20, 23 Mars] = 20 avril 1790 art. 3).

Was den Rang der einzelnen officiers municipaux betrifft, so gilt folgendes: Zuerst kommt der maire, nach ihm die anderen officiers municipaux in der Reihenfolge wie sie gewählt wurden und, wenn sie in demselben Wahlgang gewählt wurden, nach der Zahl der erhaltenen Stimmen, sodann der procureur und sein Vertreter und nach diesem der greffier und trésorier. Die notables haben einen Rang nur in den Sitzungen des conseil général, wo sie ihren Sitz hinter dem corps municipal einnehmen gemäß der Zahl der Stimmen, die jeder erhalten hat. Im Falle der Stimmengleichheit hat der älteste den Vorrang (l. c. Art. 4).

## B. Der Wirkungskreis der administration communale.

Der Wirkungskreis der neuen Gemeinde ist nicht auf die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten beschränkt, die Gemeinde hat vielmehr auch Angelegenheiten zu besorgen, die eigentlich Funktionen der Staatsverwaltung sind, von dieser aber der Gemeinde delegiert werden: „Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir: les unes, propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l'administration générale de l'état, et déléguées par elle aux municipalités (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 49); ferner: „... officiers municipaux sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives a l'intérêt général de l'État (Const. v. 3. 9. 1791 Art. 9).

Die Gründe, welche die Constituante zu einer Delegation von rein staatlichen Funktionen an die Gemeinden veranlaßt haben, sind nicht schwer zu erkennen. Einmal wird die ad-

ministration générale hierdurch entlastet, andererseits bietet die Gemeinde für die sachgemäße und gewissenhafte Besorgung der staatlichen Angelegenheiten, welche gerade ihr Gebiet betreffen und sie deshalb besonders interessieren, größere Garantie als die allgemeine Staatsverwaltung. Außerdem beugt die Delegation einer allzu starken Zentralisation der Verwaltung vor.

Die Constituante betont ausdrücklich die beiden Arten von Funktionen und ermahnt die corps municipaux, dieses Unterschiedes allezeit eingedenk zu sein, da die Gewalten, denen diese Funktionen angehören, grundverschiedener Natur seien. „Gerade durch die Exaktheit, mit der sie sich innerhalb der Grenzen ihrer Funktionen halten, und durch die Subordination, die ihnen für jede der beiden Arten ihrer Funktionen vorgeschrieben ist, sollen die corps municipaux ihre Anhänglichkeit an die Konstitution und ihren Eifer für das Wohl des Vaterlandes bekunden. Da es vor allem die Aufgabe der Konstitution ist, die verschiedenen pouvoirs zu definieren und voneinander zu trennen, so wäre es der unheilvollste Streich, der gegen die Konstitution geführt werden könnte, wenn durch eine Konfusion der Funktionen die Harmonie der Gewalten zerstört würde (Instr. z. Gesetz v. 14. 12. 1789 § III).

Die directoires de département haben das Recht und die Pflicht, Beschlüsse der corps municipaux, die sie in Überschreitung der ihnen zugewiesenen Funktionen fassen, für nichtig zu erklären und ihren Vollzug zu verhinden (Instr. z. Gesetz v. 12. 8. 1790 § VIII).

## I. Die fonctions propres au pouvoir municipal.

### 1. Im allgemeinen.

Mit der Einteilung des kommunalen Wirkungskreises in zwei Arten von Funktionen führt die Constituante den Begriff des pouvoir municipal in die Gesetzgebung ein und stellt so neben dem pouvoir exécutif, législatif und judiciaire ein viertes pouvoir auf, dessen Eigenart sie ebenso wie die der übrigen pouvoirs respektiert wissen will. Sie faßt unter diesem pouvoir alle Bedürfnisse zusammen, die ein Ausfluß des gemeindlichen Zusammenlebens sind und deren Befriedigung deshalb in erster Linie nicht im Interesse des Staates, sondern in dem der Gemeinde gelegen ist.

Das Gesetz v. 14. 12. 1789 zählt in Art. 50 die fonctions propres auf. Es sind dies: die Verwaltung der Gemeindegüter und -einnahmen; die Festsetzung und Bezahlung der lokalen Ausgaben, die von den Gemeindegütern bestritten werden müssen; die Leitung und Ausführung der öffentlichen Arbeiten, die den Gemeinden zur Last fallen; die Verwaltung der der Gemeinde gehörigen Anstalten, die aus ihren Mitteln unterhalten werden oder die sepziell für den Gebrauch der Gemeindebürger bestimmt sind; die Sorge für eine gute Polizei, namentlich für Reinlichkeit, Gesundheit, Sicherheit und Ruhe in den öffentlichen Straßen, Plätzen und Gebäuden.

Alle diese Angelegenheiten betreffen direkt und speziell die Interessen der Gemeinde. Es ist daher auch billig, daß die Gemeinde für die Erledigung dieser Angelegenheiten selbst Sorge trägt und hierbei nicht durch eine Einmischung der staatlichen Behörden behindert wird. Die Constituante hat diese Folgerung gezogen: „Les membres des municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en

tout ce qui concerne ces fonctions vraiment munipales“ (id est: les fonctions propres au pouvoir municipal [zit. Instr. § III]).

So treten also die corps municipaux bei Ausübung dieser Funktionen gleichgeartet neben die anderen administrations und treffen ihre Maßnahmen als Repräsentanten ihrer municipalité aus eigener Initiative unabhängig von den höheren Behörden.

Indessen ist es, wie die Instruktion im § III ausführt, für das große nationale Gemeinwesen von Wichtigkeit, daß all die kleinen Gemeinwesen, die seine Elemente bilden, gut verwaltet seien, daß keines die bei ihm deponierte Gewalt mißbrauche, und daß jeder einzelne, der sich durch die administration municipale verletzt glaubt, sich beklagen und Abhilfe der Benachteiligung erlangen kann. Zu diesem Zwecke stellt der Staat die corps municipaux bei Ausübung der fonctions propres „sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives“ (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 50). Diese Aufsicht der corps administratifs über die municipalités findet hauptsächlich in folgenden vier Fällen statt:

1. Zur Prüfung der Rechnungen der bureaux municipaux. Diese Rechnungen werden vom conseil municipal in Empfang genommen und hierauf der administration oder dem directoire de district unterbreitet, das sie nachprüft und sie sodann mit seinem Gutachten der administration oder dem directoire de département übersendet. Hier erfolgt ihre definitive Regelung (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 57 und Instr. zu diesem Gesetz § III).

2. In den schon oben angeführten Fällen des Art. 54 l. c., in denen die Einberufung des conseil général notwendig ist. Hier kann eigentlich kaum noch von einer bloßen surveillance die Rede sein, denn die gemäß Art. 54 l. c. gefaßten

Beschlüsse können erst vollzogen werden, wenn sie die Genehmigung (approbation) der administration de département oder des directoire de département gefunden haben, die gegebenenfalls nach Begutachtung durch die Distriktsbehörden erteilt wird. Die Constituante weist mit besonderem Nachdruck gerade auf die Handhabung der surveillance et inspection in den Fällen des Art. 54 l. c. hin. Die directoires müssen sorgfältig die Trennung der Funktionen beachten, die einerseits dem corps municipal und andererseits dem conseil général zustehen. Hat das corps municipal versäumt, die notables zur délibération im conseil général einzuberufen, so können die notables durch Vermittlung der Distriktsbehörde Beschwerde beim directoire de département erheben. Dieses darf in diesem Falle den Vollzug der délibération des corps municipal nicht genehmigen, sondern muß sie für nichtig erklären und die Einberufung des conseil général zur nochmaligen Beschlußfassung über den Gegenstand anordnen; andererseits muß das directoire de département auch darauf sehen, daß sich die notables außer in den Fällen, wo sie mit dem corps municipal den conseil général bilden, jeder Einmischung in die Verwaltung der Gemeinde enthalten (Instr. v. 12. 8. 1790 § VIII).

3. Wenn ein Bürger Grund zu persönlicher Klage über Akte des corps municipal zu haben glaubt. In diesem Falle hat die administration de département oder ihr directoire auf die Klage hin eine Entscheidung zu treffen, nachdem sie den Bericht der Distriktsverwaltung, die sich mit der Prüfung des Tatbestandes zu befassen hat, enthalten hat (Instr. vom 12. 8. 1790 § VIII).

4. Wenn ein citoyen actif, ohne persönliche Beschwerde zu erheben, gegen einen officier municipal Anzeige wegen

eines in der Verwaltung begangenen Deliktes erstatten will. In diesem Falle muß die Anzeige der administration oder dem directoire de département unterbreitet werden. Diese Behörde läßt den Tatbestand durch die Distriktsverwaltung prüfen und geht nötigenfalls im Disziplinarwege gegen den Schuldigen vor oder verweist, falls es sich um eine Verfehlung handelt, die mit einer entehrenden Strafe bedroht ist, die Sache an die Gerichte; in letzterem Falle kann sie den Beamten auch sofort provisorisch vom Dienste suspendieren (Instr. v. 12. 8. 1790 § VIII).

Der surveillance et inspection, welche sich die corps municipaux in den fonctions propres von seiten der höheren Verwaltungsbehörden gefallen lassen müssen, entspricht andererseits der Schutz, der ihnen von den höheren Verwaltungsbehörden bei Ausübung dieser Funktionen gewährt wird. Die corps administratifs haben die Aufgabe, den Vollzug von Beschlüssen, die in Ausübung des pouvoir municipal gesetzmäßig gefaßt sind, zu unterstützen und die Personen, welche es an dem nötigen Gehorsam oder Respekt gegenüber den officiers municipaux fehlen lassen, zu bestrafen. Wird dem Vollzug solcher Beschlüsse gar Widerstand entgegengesetzt, so haben die höheren Behörden, um den Widerstand zu brechen, ihre ganze Autorität einzusetzen und nötigenfalls die Hilfe der bewaffneten Macht in Anspruch zu nehmen (Instr. v. 12. 8. 1790 § VIII). Schließlich haben auch die corps municipaux selbst das Recht, zur Ausübung der fonctions propres die Hilfe der garde nationale und anderer öffentlicher Truppen zu requirieren (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 52).

### 2. Von der Polizei im besonderen.

Eine der wichtigsten Aufgaben, die den Gemeinden im Rahmen der fonctions propres zufällt, ist die Sorge für eine

gute Polizei, namentlich für Reinlichkeit, Gesundheit, Sicherheit und Ruhe in den Straßen, öffentlichen Plätzen und Gebäuden (vgl. oben s. B I, 1).

Der Begriff Polizei hat in jener Zeit einen Umfang angenommen, den wir ihm heute nicht mehr beilegen. Als Polizei bezeichnet nämlich die Constituante

1. die police municipale „qui a pour objet le maintien habituel de l'ordre et de la tranquillité dans chaque lieu";

2. die police correctionnelle „qui a pour objet la repression des délits, qui sans mériter peine afflictive ou infamante, troublent la société et disposent au crime (Décr. relatif à l'Organisation d'une police municipale et correctionnelle du 19 = 22 juillet 1791).

Damit wird unter die Polizei die gesamte Strafgerichtsbarkeit mit Ausnahme der im code pénal behandelten Verbrechen als „police correctionnelle" subsumiert. Zu der Kompetenz der police correctionnelle gehört u. a. auch die Aburteilung von Diebstahl, Betrug und Körperverletzung. Diese Art von Polizei ist reine Strafrechtspflege und hat daher aus unserer Darstellung vollständig auszuscheiden.

Wir haben uns hier einzig und allein mit der police municipale zu beschäftigen; diese hat nach der Legaldefinition die Aufrechterhaltung der Ordnung und Ruhe in jedem Orte zum Gegenstand. Für die Ausübung der Polizei müssen die officiers municipaux keinen besonderen Eid mehr leisten (Décr. relatif au Serment des officiers municipaux du 3 = 5 mai 1790).

Die objets de police, welche der Fürsorge und Aufsicht (vigilance et autorité) der corps municipaux anvertraut sind, sind folgende:

1. Alles, was sich auf die Sicherheit und Bequemlichkeit

im Verkehr auf Straßen, Flußufern, öffentlichen Plätzen und Wegen bezieht. Hierzu gehört die Reinigung und Beleuchtung, das Wegschaffen alles dessen, was die Straßen versperrt und einengt, die Zerstörung oder Reparatur einsturzdrohender Gebäude, das Verbot, Gegenstände auf Fenstersimse oder andere Teile der Häuser zu stellen, durch deren Herunterfallen Schaden angerichtet werden könnte, oder Dinge aus den Häusern zu werfen, welche Vorübergehende beschädigen oder durch üblen Geruch belästigen könnten.

2. Die Sorge für Verhütung und Bestrafung aller Vergehen, durch welche die öffentliche Ruhe gestört wird, als Streit und Zänkereien, die Zusammenläufe in den Straßen verursachen, Tumult bei öffentlichen Versammlungen, nächtlicher Lärm und Zusammenlauf, wodurch die Nachtruhe der Bürger gestört wird.

3. Die Aufrechterhaltung der Ordnung bei Gelegenheit und am Orte großer Versammlungen, wie bei Messen, Märkten, öffentlichen Belustigungen und Zeremonien, Schauspielen, Volksfesten, in Wirtschaften, Kirchen und anderen öffentlichen Orten.

4. Die Aufsicht über Redlichkeit im Verkauf von Früchten und Waren jeglicher Art und auf die Beschaffenheit der zum öffentlichen Verkaufe ausgesetzten Eßwaren in bezug auf Gesundheit.

5. Die Aufgabe, durch Ergreifung zweckdienlicher Vorsichtsmaßregeln und durch Spendung notwendiger Hilfeleistung Unglücksfällen und Landplagen vorzubeugen und abzuhelfen, wie Feuersbrünsten, ansteckenden Krankheiten, Viehseuchen, in welch letzteren Fällen der Beistand der Departements- und Distriktsverwaltung angerufen werden kann.

6. Die Sorge für Vorbeugung und Abhilfe gegen Unglücks-

fälle, die durch wütende und rasende Tiere im freien Zustande oder durch freies Herumlaufen bösartiger oder wilder Tiere entstehen könnten (Décr. sur l'Organisation judiciaire du 16 = 24 août 1790 tit. XI art. 3).

In strikter Durchführung des Grundsatzes der Trennung der Gewalten gestattet der Gesetzgeber den Gerichten nicht die Bestrafung der gegen die Polizeigewalt der corps municipaux begangenen Zuwiderhandlungen, sondern räumt den corps municipaux eine eigene polizeiliche Strafgewalt ein: „Les corps municipaux veilleront et tiendront la main dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des lois et des règlements de police, et connaitront du contentieux auquel cette exécution pourra donner lieu (l. c. tit. XI Art. 1).

Der procureur hat von Amts wegen alle Übertretungen der Polizeigesetze und -verordnungen zu verfolgen (l. c. tit. XI Art. 2).

Zuständig zur Aburteilung der gegen die polizeilichen Maßnahmen der corps municipaux begangenen Zuwiderhandlungen ist das tribunal de police; dieses besteht aus drei Richtern, die von den officiers municipaux aus ihrer Mitte gewählt werden (Décr. relatif à l'Organisation d'une Police municipale et correctionnelle du 19 = 22 juillet 1791 tit. I art. 42).

Die „contraventions à la police" können mit Geld- und Gefängnisstrafen, in den schwersten Fällen mit der Höchstdauer von 3 Tagen auf dem Land und 8 Tagen in der Stadt bestraft werden (Gesetz v. 16. 8. 1790 Tit. XI Art. 5). Gegen diese Urteile ist Berufung an die ordentlichen Gerichte, und zwar an das tribunal de district zulässig (l. c. tit. XI Art. 6).

Kein tribunal de police und kein corps municipal darf Verordnungen (règlements) erlassen. Doch hat das corps

municipal das Recht, über folgende Gegenstände Beschlüsse zu fällen, die jedoch auf Antrag der Distriktsverwaltung durch die Departementsverwaltung abgeändert werden können:

1. Wenn es sich darum handelt, wegen der in Tit. XI des Gesetzes v. 16. 8. 1790 (vgl. oben) ihrer Fürsorge anvertrauten Gegenstände die den Verhältnissen angemessenen Vorkehrungen zu treffen;

2. schon bestehende Polizeigesetze und -verordnungen wiederum bekanntzumachen und den Bürgern zur Befolgung ins Gedächtnis zurückzurufen (Gesetz v. 19. 7. 1791 Tit. I Art. 46).

Zur Kontrolle der police municipale und der police correctionnelle können vom corps législatif Polizeikommissäre (commissaires de police) in allen Städten des Reiches, wo man sie nach Ansicht der Departementsverwaltung für notwendig erachtet, etabliert werden (Décr. relatif à l'Établissement de Commissaires de police dans les différentes villes du royaume ou ils seront juges nécessaires du 21 = 29 septembre 1791 art. 1). Sie gehen aus Wahlen der citoyens actifs hervor und bleiben zwei Jahre im Amte (Décr. relatif à l'Élection de commissaires de police dans les lieux où ils seront jugés nécessaires du 1 = 8 juin 1792). Die Polizeikommissäre haben vor allem über die Aufrechterhaltung und den Vollzug der Gesetze der police municipale und police correctionnelle zu wachen. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt auf dem Gebiete der police correctionnelle. Die municipalités sollen auf Antrag der Distriktsverwaltung und mit Genehmigung der Departementsverwaltung die Funktionen, die den Kommissären im Rahmen der pouvoirs propres und pouvoirs délégués zugewiesen werden können, regeln (l. c. Art. 2).

## II. Die fonctions propres à l'administration générale de l'état et déléguées par elle aux municipalités.

Im Gegensatz zu den fonctions propres au pouvoir municipal handelt es sich hier um solche Funktionen, welche ein Ausfluß der allgemeinen Staatsverwaltung sind und daher auch regelmäßig durch Staatsbeamte ausgeübt werden. Eine Reihe solcher Funktionen wird nun aus Zweckmäßigkeitsgründen den corps municipaux zur Ausübung überlassen. Sie werden in Art. 51 des Gesetzes v. 14. 12. 1789 aufgezählt. Es gehören hierzu:

die Verteilung der direkten Steuern unter die Gemeindebürger;

die Erhebung dieser Steuern;

die Einzahlung dieser Steuern in die Distrikts- oder Departementskassen;

die unmittelbare Leitung der öffentlichen Arbeiten der Gemeinde;

die unmittelbare Verwaltung der für die allgemeine Benutzung bestimmten öffentlichen Gebäude;

die zur Erhaltung des öffentlichen Eigentums notwendige Aufsicht und Tätigkeit;

die direkte Beaufsichtigung der Reparatur- und Rekonstruktionsarbeiten an Kirchen, Pfarrhäusern und anderen Kultusgebäuden.

Diese Funktionen interessieren, wie die Instr. z. zit. Gesetze in § III ausführt, die Nation in ihrer Gesamtheit sowie die allgemeine Staatsverwaltung und gehen daher über den Rahmen der speziellen Rechte und Interessen der Gemeinde hinaus. Die Munizipalbeamten können deshalb in ihrer Eigenschaft als einfache Repräsentanten ihrer Gemeinde

diese Funktionen nicht ausüben, sondern nur als Vorsteher (préposés) und Beamte (agens) der allgemeinen Staatsverwaltung. Es ist daher billig, daß sie in bezug auf alle Funktionen, die ihnen von einer von der ihrigen ganz verschiedenen und höheren Gewalt delegiert werden, vollständig der Autorität der Departements- und Distriktsverwaltungen untergeordnet sind, daß sie mit anderen Worten „sous l'autorité des assemblées administratives" stehen (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 51, 55).

Die corps municipaux handeln bei Ausübung dieser Funktionen kraft öffentlichrechtlichen Auftrages der Staatsverwaltung. In dieser Tätigkeit, die nichts weiter ist, als eine Dezentralisation der staatlichen Funktionen, bilden sie einfach ein Glied der staatlichen Behördenordnung und sind daher den Anordnungen der Departements- und Distriktsverwaltungen vollständig untergeordnet.

Eine solche Beschränkung der corps municipaux ist bei Ausübung der fonction déléguées wohl am Platze; denn hier stehen nicht nur die Interessen der Gemeinde auf dem Spiele, sondern die der ganzen Gesellschaft. Eine größere Verantwortlichkeit erheischt aber auch größere Vorsicht und besondere Garantien.

Die Delegation staatlicher Funktionen erstreckt sich, wie aus der Aufzählung des Art. 51 l. c. hervorgeht, nur auf Funktionen des pouvoir exécutif; Funktionen des pouvoir judiciaire und des pouvoir législatif sind den corps municipaux zur Ausübung nicht übertragen, ebensowenig militärische Funktionen. Es würde dem Grundsatz der Trennung der Gewalten und dem Charakter dieser Funktionen widersprochen haben, Teile derselben an die corps municipaux zu delegieren. Namentlich eine Delegation der militärischen Funktionen hätte gefährliche Konsequenzen nach sich ziehen können. Dagegen

wird den corps municipaux das Recht eingeräumt, zur Ausübung der fonctions déléguées nötigenfalls die Hilfe der Nationalgarden und anderer öffentlicher Truppen zu requirieren (l. c. Art. 52).

Eine ähnliche Bestimmung wie die in der Instr. vom 12. 8. 1790 für die fonctions propres au pouvoir municipal getroffene Anordnung, daß die Departementsbehörden die municipalités beim Vollzug dieser Funktionen unterstützen und ihnen nötigenfalls mit ihrer Autorität zur Seite stehen können, findet sich für die fonctions déléguées nicht. Doch ist es selbstverständlich, daß diese Autorität gerade beim Vollzug der ohnehin schon „sous l'autorité" der höheren Behörden ausgeübten Funktionen eingreifen muß.

Sowohl die „surveillance et inspection" über die fonctions propres als auch die „autorité" der Staatsbehörden in den fonctions déléguées wird, wie schon aus dem Bisherigen hervorging, nicht durch die Distriktsverwaltungen, sondern durch die Departements ausgeübt. Die Distriktsverwaltungen spielen hierbei allerdings insofern eine wichtige Rolle, als die Departementsverwaltungen mit den municipalités nur durch die Distriktsverwaltungen in Verbindung treten können (Instr. v. 12. 8. 1790 Kap. I § 1). Dementsprechend können sich die municipalités an die Departementsverwaltungen nur durch Vermittlungen der Distriktsverwaltung wenden, außer wenn sie sich über die Distriktsverwaltung selbst zu beklagen haben.

## C. Die Gemeindewahlen.

Die Grundlage für die Bestellung der Gemeindeorgane bildet die Versammlung der citoyens actifs der Gemeinde (Const. v. 3. 9. 1791 Art. 9). Eine Ausnahme hiervon gilt nur

für die Besetzung der Ämter des secrétaire-greffier und des trésorier, die beide vom conseil général ernannt werden (vgl. oben A III, 3 u. 4). Die Ernennung der Mitglieder des bureau durch das corps municipal stellt sich kaum als eine Ausnahme dar; denn es handelt sich hierbei nur um eine interne Gliederung des corps municipal, dessen Mitglieder samt und sonders aus der Wahl der citoyens actifs hervorgehen (vgl. oben A I, 1).

Die Wahlen zu den neuen Munizipalämtern sollen acht Tage nach Publikation der auf die municipalités bezüglichen Gesetze vorgenommen werden. Die Wahlversammlungen werden diesmal noch von den alten Gemeindebeamten, den syndics, einberufen (Décr. portant Convocation des Assemblées primaires pour la composition des Municipalités, du 29 décembre 1789=6 janvier 1790). In Zukunft hat jedoch das corps municipal acht Tage vor der Wahl die Versammlung einzuberufen (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 8).

Die Einberufung der Wahlversammlungen erfolgt nicht mehr nach Ständen, Berufen oder Korporationen, sondern nach quartiers oder arrondissements (l. c. Art. 7). Diese quartiers und arrondissements müssen unverzüglich gebildet werden. Was ihre Zahl anlangt, so richtet sie sich nach der Anzahl der in jeder Gemeinde zu bildenden Wahlversammlungen. In den Gemeinden unter 4000 Einwohnern findet eine Wahlversammlung statt, in den Gemeinden von 4000—8000 Einwohnern zwei, in den Gemeinden von 8000—12000 Einwohnern drei usw. (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 6). Alle diese Versammlungen, die an einem und demselben Tage und zu derselben Zeit stattfinden (l. c. Art. 9), werden nur als Teile der allgemeinen Versammlung der Gemeinde angesehen (l. c. Art. 18). Das Ergebnis einer jeden dieser Versammlungen

wird in das „maison communale“ oder „maison de ville“ gesendet, wo das Endergebnis der Wahl festgestellt wird (l. c. Art. 19, 23). Jede Versammlung kann hierzu einen Kommissär abordnen (l. c. Art. 20).

Wahlberechtigt sind nur die citoyens actifs (l. c. Art. 5, 6). Was das Gesetz unter einem citoyen actif versteht, führt § I der Instr. z. Gesetz v. 14. 12. 1789 aus. Um citoyen actif zu sein, muß man

1. geborener oder naturalisierter Franzose sein,
2. das 25. Lebensjahr vollendet haben,
3. in der betreffenden Gemeinde seit mindestens einem Jahre seinen Wohnsitz haben,
4. eine direkte Steuerzahlung, die dem lokalen Wert dreier Arbeitstage entspricht, leisten,
5. darf man nicht Lohndiener sein.

Ausgeschlossen sind außerdem die „banqueroutiers“, die „faillis“ und die „debiteurs insolvables“, ebenso die Kinder, welche einen Teil des Vermögens ihres insolvent gestorbenen Vaters erhalten haben und behalten, ohne den Teil, welchen jedes Kind von den Schulden seines Vaters hätte zahlen müssen, wenn es dessen Erbe geworden wäre, abbezahlt zu haben; ausgenommen sind die verheirateten Kinder, die schon, bevor der Bankrott ihres Vaters notorisch war, ihre Mitgift bekommen haben.

Die Wahlversammlung wird unter der Aufsicht eines für diesen Zweck vom corps municipal ernannten Bürgers eröffnet (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 8).

Die erste Tätigkeit der so gebildeten Versammlung besteht in der Wahl eines Präsidenten und eines Sekretärs, die beide mit relativer Stimmenmehrheit gewählt werden (l. c. Art. 10). Hierauf werden drei scrutateurs gewählt, deren

Aufgabe darin besteht, bei den nachfolgenden eigentlichen Wahlen die Stimmzettel (scrutins) zu öffnen, die Stimmen zu zählen und das Wahlergebnis zusammenzustellen und zu verkünden. Die Wahl dieser scrutateurs geschieht durch ein scrutin de liste (l. c. Art. 11). Das scrutin de liste besteht darin, daß nur einmal gewählt wird und jeder Stimmberechtigte auf ein und denselben Zettel die Namen von drei Personen schreibt, die er als scrutateurs wählen will. Den Gegensatz zum scrutin de liste bildet das scrutin individuel, bei dem über jede Person einzeln abgestimmt wird.

In die administration municipale (diese umfaßt das corps municipal und den conseil général) kann nur gewählt werden, wer die Eigenschaft eines „citoyen éligible", die „éligibilité" besitzt (l. c. Art. 13). Diese kommt jedem Gemeindebürger zu, der die obenerwähnten Vorbedingungen eines citoyen actif erfüllt und eine höhere direkte Steuer, die mindestens dem Lokalwerte von zehn Arbeitstagen gleichkommt, zahlt (Instr. z. zit. Gesetz § I).

So wird also nicht nur für die aktive, sondern auch für die passive Wahlfähigkeit die alte Unterscheidung in Bürger und Nichtbürger aufgehoben und die Mitwirkung an der Verwaltung der Gemeinde nunmehr von Bedingungen abhängig gemacht, die ein Ausfluß des allgemeinen Staatsbürgerrechtes sind: die Einwohnergemeinde gelangt zur Entstehung.

Das Gesetz stellt verschiedene „incompatibilités" auf: Vater und Sohn, Schwiegervater und Schwiegersohn, Bruder und Schwager, Onkel und Neffe können nicht zu gleicher Zeit demselben corps municipal angehören. Die Bürger, welche Richterstellen innehaben, und solche, die mit der Erhebung der indirekten Steuern betraut sind, sowie die Mitglieder der garde nationale können nicht in das corps municipal gewählt

werden (l. c. Art. 12, 14, 15, 53 und Instr. z. zit. Gesetz § I). Ausnahmsweise dürfen jedoch in den Provinzen, wo bisher die officiers municipaux die streitige oder freiwillige Gerichtsbarkeit ausübten, auch die neugewählten officiers municipaux provisorisch dieselben Funktionen versehen, bis die neue Justizordnung zur Durchführung gelangt ist (Décr. portant que les nouveaux officiers municipaux exerceront, par provision les fonctions de la juridiction contentieuse et volontaire dans les provinces où ils étaient en possession de les exercer du 28 = 30 décembre 1789). Werden sie aber durch die neue Justizorganisation zum Amte eines Richters oder anderen Justizbeamten berufen, so sind sie gezwungen, zu optieren (Décr. relatif aux Fonctions municipales et à la tenue des Assemblées primaires du 29 = 30 décembre-janvier 1790 Art. 7).

Die Wahl der officiers municipaux geschieht nun entweder durch scrutin de liste double oder durch scrutin de liste oder endlich durch scrutin individuel.

Der Vorgang beim scrutin de liste double ist folgender: Die Wähler setzen zugleich auf ein und dieselbe Liste nicht nur so viele Namen, als Mitglieder entsprechend der Einwohnerzahl des Ortes zu ernennen sind, sondern die doppelte Anzahl der zu wählenden und schreiben alle diese Namen auf denselben Zettel. Wer im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erhält, ist definitiv gewählt. Wird für ein Amt die absolute Mehrheit nicht erreicht, so wird eine zweite Wahl veranstaltet, bei der wiederum die absolute Mehrheit den Ausschlag gibt, während bei einem etwaigen dritten Wahlgang die relative Stimmenmehrheit entscheidet (l. c. Art. 21 und Instr. z. zit. Gesetz § I).

Beim scrutin individuel wird, wie schon oben erwähnt,

über jede Person einzeln abgestimmt. Ergibt der erste Wahlgang keine absolute Mehrheit, so wird zu einem zweiten geschritten, ergibt sie dieser wieder nicht, zu einem dritten, der aber nur zwischen den beiden Bürgern stattfindet, die im vorhergehenden Wahlgang die Mehrzahl der Stimmen auf sich vereinigt haben. Schließlich würde, wenn die Zahl der auf beide im dritten Wahlgang abgegebenen Stimmen gleich wäre, der ältere vorgezogen werden (cit. Instr. § I).

Das scrutin individuel findet Anwendung bei der Wahl des maire, des procureur und seines substitut sowie bei der Wahl des commissaire de police (l. c. Art. 16, 28, 29 und cit. Instr. §§ I, II und Décr. relatif à l'Élection de Commissaires de police dans les lieux où ils seront jugés nécessaires du 1 = 8 juin 1792).

Die übrigen Mitglieder des corps municipal werden durch scrutin de liste double ernannt (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 17 und cit. Instr. § I).

Das einfache scrutin de liste (vgl. oben) kommt nur bei der Wahl der notables zur Anwendung, die zusammen mit dem corps municipal den conseil général der Gemeinde bilden. Hier entscheidet die relative Stimmenmehrheit (Instr. § II).

Die Wahlen unterliegen einer genauen Nachprüfung durch die höheren Verwaltungsbehörden. Die Distriktsbehörden müssen sich unverzüglich von jeder Gemeinde eine Abschrift des Protokolles über die Bildung des corps municipal einhändigen lassen und haben dieses Protokoll sowie Zuschriften, die über Fehler bei der Bildung der municipalités oder über persönliche Ungerechtigkeiten während der Wahlen Beschwerde führen, zu prüfen. Nach Prüfung der Sachlage hat jedes directoire de district eine Zusammenstellung aller municipalités seines Ressorts in der Weise zu machen, daß es in eine

Kolonne am Rande (colonne marginale) die municipalités bezeichnet, welche zu keiner Beschwerde Anlaß boten und diejenigen, deren rechtmäßiges Bestehen bestritten wird; bezüglich letzterer muß es seine Meinung darüber äußern, ob sie rechtmäßig gebildet worden seien oder nicht. Für diese Aufgabe kann das directoire de district einen eigenen Kommissär ernennen. Die definitive Entscheidung, welche municipalités bestehen dürfen und welche für nichtig erklärt werden müssen, liegt beim directoire de département, das vorher den procureur-général syndic hören muß. Das directoire de département delegiert, um eine Neubildung der für nichtig erklärten municipalités vorzunehmen, einen commissär, der die Versammlung der citoyens actifs einberuft und einen Bürger ernennt mit dem Auftrage, den Gegenstand der Einberufung zu erklären, bei der Stimmenzählung den Vorsitz zu führen und die neuen officiers municipaux zu proklamieren Das directoire de département wird sich desgleichen gemäß der Gutachten der directoires de district endgültig über die Beschwerden der Bürger äußern, deren „activité“ oder „éligibilité“ in den Kommunalversammlungen bestritten worden ist und die durch einstweiligen Bescheid dieser Versammlung ausgeschlossen worden sind. Erst nach Berücksichtigung dieser Entscheidung kann die Liste der citoyens actifs und der citoyens eligibles aufgestellt werden.

Für die Ungültigkeit der Wahlen der officiers municipaux werden verschiedene Gründe angeführt. So sind beispielsweise die Wahlen ungültig, wenn die Wahlversammlungen nicht regelrecht einberufen wurden, wenn die Wahl par acclamation statt durch Abgabe von Stimmzetteln stattgefunden hat, wenn es sich beim Zählen der Stimmen herausstellte, daß mehr Stimmen abgegeben wurden, als Wähler anwesend

waren usw. (Instr. de l'Assemblées nationale concernant les Fonctions des Assemblées administratives du 12 = 20 août 1790 § V, VI).

Nach der Wahl dürfen die Bürger nicht mehr länger versammelt bleiben. Der Präsident einer jeden Versammlung muß daher die Versammlung für aufgelöst erklären, sobald die Wahlen vorgenommen und die Gewählten proklamiert worden sind (cit. Instr. § VIII und Instr. z. Gesetz v. 14. 12. 1789 § I).

Das Gesetzgebungswerk der Constituante und Législative hat in verhältnißmäsig kurzer Zeit das gemeindliche Leben von Grund aus umgestaltet. Alle Verfassungen der alten je nach ihrer historischen und politischen Entwicklung verschieden verwalteten Gemeinden sind nun mit einem Male verschwunden und an ihre Stelle ist eine einheitliche Munizipalverfassung getreten. Die neue Gemeinde soll im Gegensatz zu der alten kein eigentümliches individuelles Gebilde mehr sein, das seine lokalen Freiheiten durch partikuläre Gesetze und coutumes bewahrt und weiterbildet, sie soll nicht mehr die politische Rolle spielen, die dem Staat und ihr selbst im Mittelalter gar manchmal gefährlich geworden war. Die Constituante verleiht deshalb allen Gemeinwesen ohne Ausnahme, sowohl den Stadt- wie den Landgemeinden, unter dem Namen „municipalité“ die gleiche Verfassung.

Die Prinzipien dieser Verfassung, die wir im Verlauf unserer Darstellung kennen gelernt haben, sind wohl geeignet, das erstarrte kommunale Leben von neuem zu erwecken. Dies gilt vor allem von dem Prinzip der Wählbarkeit der Gemeindebeamten. Allen citoyens actifs, welche die ziemlich leichten Voraussetzungen der „activité“ und „éligibilité“ erfüllen, wird nunmehr die Möglichkeit eröffnet, bei der Be-

stellung der Gemeindeorgane mitzuwirken bezw. selbst als solche aus der Wahl hervorzugehen. Die verschiedenen „incompatibilités“ bieten für die Selbständigkeit und Unparteilichkeit der Gemeindeverwaltung hinreichend Gewähr.

Der Gesetzgeber will, wie aus verschiedenen Bestimmungen hervorgeht, auch die nicht an der administration municipale beteiligten Gemeindebewohner für die Geschäfte der Gemeinde interessieren. So schreibt er die Öffentlichkeit der Sitzungen der municipalités vor (Decr. v. 16. 8. 1792) und gibt hierdurch allen Gemeindebewohnern die Möglichkeit, sich über die schwebenden Fragen auf dem Laufenden zu halten. Die citoyens actifs können sich ferner jederzeit auf der Gemeindeschreiberei kostenlos Aufschluß über die Rechnungsberichte, Belege und Beschlüsse des corps municipal erholen (Gesetz v. 14. 12. 1789 Art. 59). Außerdem wird der Bericht der Einnahmen und Ausgaben in den Gemeinden mit weniger als 4000 Einwohnern alljährlich gedruckt (l. c. Art. 58). Den citoyens actifs ist es sogar gestattet, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, um Adressen und Petitionen an das corps municipal, die Distrikts- und Departementsverwaltungen, an das Corps Législatif und an den König abzufassen, unter der Bedingung, daß sie die officiers municipaux von dem Zeitpunkte und dem Ort dieser Versammlungen vorher benachrichtigen (l. c. Art. 62). Sonst können sich die citoyens actifs, abgesehen von den Wahlversammlungen „en corps de commune“, nicht ohne ausdrückliche Einberufung durch den conseil général der Gemeinde versammeln. Aber diese Einberufung kann nicht verweigert werden, wenn sie in den Gemeinden unter 4000 Einwohnern von $^1/_6$ der citoyens actifs und in den übrigen Gemeinden von 150 Bürgern verlangt wird (l. c. Art. 24 und Instr. z. zit. Gesetz § I). Die Aufgabe der letztgenannten

Versammlung kann ebenfalls nur darin bestehen, kommunale Fragen zu erörtern und mit Wünschen an das corps municipal heranzutreten.

Gegenüber den Vorzügen der neuen Verfassung ist indes nicht zu verkennen, daß sie auch mit recht bedenklichen Mängeln behaftet ist, die in einer allzu strikten Durchführung des Grundsatzes der „égalité“ ihre Ursache haben. Dadurch, daß die Munizipalverfassung auf alle Gemeinden ohne Unterschied ihrer Größe ausgedehnt wurde, ist eine ungeheuere Anzahl von municipalités entstanden. Aucoc[1]) gibt ihre Zahl auf annähernd 44000 an. Ein kleines Dorf von ein paar hundert Seelen soll künftig dieselbe Verfassung haben wie eine Großstadt von einigen hunderttausend Einwohnern. Ob es aber auch wie eine Großstadt imstande ist, in seiner Mitte genug geeignete Elemente zu finden, die einer solch komplizierten Verfassung vorstehen und immer in ihrem Sinne handeln können, ist eine Frage, die schlechtweg verneint werden muß. Die Constituante scheint übrigens diesen Mißstand selbst zu fühlen, denn in der Instr. de l'Assemblée nationale concernant les Fonctions des Assemblées administratives du 12 = 20 août 1790 gibt sie ihrer Überzeugung Ausdruck, „daß es für mehrere Gemeinden oft sehr am Platze sein kann, sich zu einer municipalité zu vereinigen. Die corps administratifs werden deshalb angewiesen, solche Vereinigungen mit allen Mitteln zu fördern“ (l. c. § III). Außerdem muß der Staat trotz der Einteilung des gemeindlichen Wirkungskreises in fonctions propres und fonctions déléguées und der sorgfältigen Regelung der Staatsaufsicht auf große

[1]) Aucoc, Conférences sur l'administration et le droit administratif Bd. 1 S. 104, Paris 1882.

Schwierigkeiten stoßen, wenn er in der Unmasse von Gemeinwesen, die infolge ihrer verschiedenen Größe und Bedeutung die entgegengesetztesten Ziele verfolgen, eine einheitliche, zugleich dem Staatswohl angepaßte Verwaltung durchsetzen will. In dieser Beziehung kann die allen Gemeinden ohne Ausnahme gewährte Munizipalverfassung auch insofern noch zu großen Unzuträglichkeiten führen, als Großstädte, wie z. B. Paris, infolge der Geschlossenheit ihres Stadtregimentes und der Größe ihres Gebietes der Versuchung ausgesetzt sind, sich wie kleine Republiken im Staate zu fühlen und mit den ihnen übergeordneten Behörden und schließlich mit dem Staate selbst zu rivalisieren.

Allein diese Mängel sind nicht imstande, das Verdienst der Constituante, die erste einheitliche Gemeindeorganisation durchgeführt zu haben, zu schmälern. Die Constituante hat in ihrer Gemeindeverfassung ein für allemal den Grundstein zu einer einheitlichen Gemeindegesetzgebung gelegt. Die Prinzipien ihrer Gesetzgebung, so vor allem die Wählbarkeit der Gemeindebeamten und die Trennung der action von der délibération, wirken noch auf lange Zeit anregend und belebend nicht nur in der französischen, sondern in der gesamten neueren Gemeindegesetzgebung nach.

# II. Teil.

## Die Zeit von 1792—1799.

In der Zeit von 1792—1799 begegnen wir verschiedenen Staatsformen.

Die Assemblée Législative hatte sich auflösen müssen, um der „Convention nationale" Platz zu machen, deren Einberufung von der Nationalversammlung beschlossen worden war. Der Konvent sollte über das Schicksal des Königtums und über die neue Verfassung entscheiden. Er wurde mit voller Regierungsbefugnis ausgestattet. Als provisorische Exekutivbehörde sollte der Pariser Gemeinderat fungieren. Schon am Tage seiner Eröffnung (21. 9. 1792) proklamierte der Konvent die Abschaffung des Königtums und die Errichtung der Republik.

Die politische Konstellation des Jahres 1793 führte verschiedene die Verfassung umgestaltende Maßnahmen herbei.[1]) Am 10. 3. 1793 beschloß der Konvent die Errichtung eines „tribunal revolutionnaire", dem die Aufgabe zufiel, alle Angriffe gegen die Republik und Versuche, das Königtum wieder einzuführen, aufs strengste zu ahnden. Die provisorische Exekutivbehörde wurde durch Beschluß v. 6. 4. 1793 der Kontrolle des „comité de salut public" unterstellt.

Mittlerweile waren die Vorarbeiten zu einer neuen Konstitution in Gang. Der Verfassungsentwurf des girondistischen

[1]) vgl. zum folgenden Histoire générale du IVe siècle à nos jours, Lavisse et Rambaud, 2. edit., Paris.

Deputierten Condorcet wurde vom Konvent desavouiert. Die Konstitution, die der Konvent am 24. 6. 1793 votierte, war das Werk der Bergpartei, reproduzierte indes in ihren Hauptzügen die „Constitution girondine".

Die Konstitution v. 24. 6. 1793 legt das pouvoir législatif in die Hände eines corps législatif, das jeweils auf ein Jahr gewählt wird (Const. Art. 39 ff.). Das pouvoir exécutif wird einem conseil exécutif von 24 Mitgliedern anvertraut (l. c. Art. 62 ff.). Bezüglich der Gemeinden läßt die Konstitution alles beim alten. Sie wiederholt lediglich die Grundsätze der Gesetzgebung des Jahres 1789: In jeder Gemeinde gibt es eine administration municipale (l. c. Art. 78). Die officiers municipaux werden von den Kommunalversammlungen gewählt und jedes Jahr zur Hälfte erneuert (l. c. Art. 79, 81). Sie haben keinen repräsentiven Charakter und können die Akte des corps législatif weder abändern noch ihren Vollzug verhindern (l. c. Art. 82). Das corps législatif bestimmt den Wirkungskreis der officiers municipaux (l. c. Art. 83). Die Sitzungen der municipalités sind öffentlich (l. c. Art. 84).

Die neue Konstitution mußte in den assemblées primaires der einzelnen Kantone ratifiziert werden. Obwohl das Resultat der Abstimmung einer Reihe von Kantonen noch nicht vorlag, verkündete am 9. 8. 1793 der Berichterstatter der commission de recensement die Annahme der Konstitution, worauf der Konvent am 10. 8. 1793 die Annahme der Konstitution proklamierte. Hierauf löste sich der Konvent auf.

Die Konstitution ist indessen niemals in Kraft getreten, denn die Jakobiner (besonders Robespierre) verstanden die Beibehaltung des Konvents durchzusetzen. Am 28. 8. 1793 erklärte das comité de salut public den Aufschub des Vollzuges der Konstitution. Das Décret portant que le Gou-

vernement provisoire de la France est revolutionnaire jusqu'à la Paix, du 10 octobre 1793 (19 Vendémiaire[2]) an 2) skizzierte eine erste Organisation einer provisorischen Regierung. Es unterstellte alle „corps constitués", also auch die municipalités der Aufsicht des comité de salut public, das alle 8 Tage dem Konvent Bericht erstatten mußte (l. c. Art. 2). Dieses Décret fand eine Ergänzung in dem Décret sur le Mode du Gouvernement provisoire et révolutionnaire du 4 décembre 1793 (14 Frimaire an 2), das die unmittelbare Aufsicht über alle corps constitués und öffentliche Beamte auf dem Gebiete der Polizei einem comité de sûreté générale übertrug.

Die Konstitution vom 22. 8. 1795 (5 Fructidor an III) bringt eine neue Staatsverfassung. Sie legt das pouvoir exécutif in die Hände eines Direktoriums von fünf Mitgliedern, während das pouvoir législatif in dem 750 Mitglieder starken corps législatif, bestehend aus dem Rat der Alten (250 Mitglieder) und dem Rat der 500, verkörpert war. Die Direktorialregierung währte vom 26. 10. 1795 bis 10. 11. 1799.

Trotz der Verschiedenheit der Staatsformen ist die Gemeinde in den Jahren 1792 bis 1799 Gegenstand einer einheitlichen Gesetzgebung, in deren Mittelpunkt die Konstitution v. 22. 8. 1795 (5 Fructidor an III) steht.

Die oberste Einteilung des Landes in Departements wird auch während dieser Epoche beibehalten: La France est divisée en départements (Const. v. 22. 8. 1795 Art. 1).

[2]) Mit dem 22. 9. 1792 beginnt die republikanische Zeitrechnung. Der erste Tag des Jahres ist der 22. 9. Die Monate des neuen Kalenders haben folgende Bezeichnungen: Vendémiaire, Brumaire, Frimaire (Herbstmonate); Nivôse, Pluviôse, Ventôse (Wintermonate); Germinal, Floréal, Prairial (Frühlingsmonate); Messidor, Thermidor, Fructidor (Sommermonate). Der Monat hat drei zehntägige Wochen (décades).

Dagegen verschwindet der Distrikt aus der Verwaltungshierarchie und an seiner Stelle wird der bisher in der Verwaltung unselbständige Kanton zu einer bedeutungsvollen circonscription administrative erhoben: „Chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes (l. c. Art. 5).

Die Kantone, die in ihrer bisherigen Ausdehnung bestehen bleiben, stellen nach wie vor die Grundlage für die Bildung der assemblées primaires dar (l. c. Art. 5, 17).

Der Kanton zerfällt in Gemeinden (l. c. Art. 5).

Die Definition, welche der Konvent von der Gemeinde gibt, ist dieselbe wie die der Constituante: „Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales, soit qu'elle forme une municipalité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une autre municipalité, de manière que si une municipalité est composé de plusieurs sections différentes, et que chacune d'elles ait des biens communaux separés, les habitants seuls de la section qui jouissait du bien communal, auront droit au partage (Décr. concernant le Mode de Partage des Biens communaux du 10 juin 1793 Sect. I art. 2).

Neu ist an dieser Definition nur, daß eine Gemeinde aus verschiedenen Sektionen mit ausgeschiedenem Kommunalvermögen bestehen kann.

Das Prinzip der Einwohnergemeinde erhält jetzt seine endgültige Anerkennung: Jeder französische Staatsbürger wird durch einjährigen Aufenthalt in der Gemeinde auch Gemeindebürger, so daß das Gemeindebürgerrecht nunmehr ein Ausfluß des allgemeinen Staatsbürgerrechtes ist (l. c. Sec. II Art. 3).

Der Konvent sucht vor allem den Hauptfehler der Gemeindegesetzgebung der Constituante zu beseitigen: In Zukunft soll nicht mehr jede Gemeinde ihre eigene Admini-

stration municipale haben, sondern nurmehr die Gemeinden, welche infolge ihrer Größe (mindestens 5000 Einwohner) hierzu für befähigt erachtet werden (Konstitution v. 22. 8. 1795 Art. 178). Die kleineren Gemeinden werden dagegen zu einem größeren Verbande mit einer gemeinsamen Verwaltungszentrale vereinigt. Die Grundlage für diese Vereinigung bildet der Kanton: „Il y a dans chaque canton une administration municipale au moins" (l. c. Art. 174). Ausgeübt wird diese Administration municipale durch eine municipalité de canton, die sich aus den agens municipaux der in dem Kanton gelegenen Gemeinden unter 5000 Einwohnern zusammensetzt (l. c. Art. 180).

Die Verfassung der Gemeinden ist somit eine sehr verschiedene, je nachdem es sich um Gemeinden unter 5000 Einwohner oder um solche mit mehr Einwohnern handelt.

## I. Die zu einer municipalité de canton vereinigten Gemeinden (Gemeinden unter 5000 Einwohner).

Jede Gemeinde unter 5000 Einwohner hat fortan einen agent municipal und einen adjoint (l. c. Art. 179). Beide Beamte werden von den Gemeindebürgern in den assemblées communales in geheimer Wahl gewählt (l. c. Art. 28, 31). Der agent municipal und sein adjoint werden auf zwei Jahre ernannt. Wird die Stelle eines dieser Beamten vakant, so ernennen die übrigen Mitglieder der Verwaltung einen provisorischen Stellvertreter, der das Amt bis zum gewöhnlichen Zeitpunkt der Wahlen ausübt. Niemand kann länger als vier aufeinanderfolgende Jahre die Stelle eines agent oder adjoint einnehmen. Ist jemand ununterbrochen zwei Jahre adjoint und zwei Jahre agent gewesen, so kann er beide Ämter nur nach einer Zwischenzeit von zwei Jahren wieder

bekleiden (loi et instruction sur les assemblées primaires, communales et électorales du 5 Ventôse an 5 cap. I).

Die agents municipaux der Gemeinden unter 5000 Einwohner treten, wie schon oben erwähnt, im Hauptorte des Kantons zur municipalité de canton zusammen.

An der Spitze einer jeden municipalité de canton steht als Ehrenvorsitzender der „président de l'administration municipale de canton", der von den assemblées primaires gewählt wird. Der Präsident übt sein Amt zwei Jahre lang aus (Const. v. 22. 8. 1795 Art. 181, 27 und Loi relative aux Fonctions des Corps administratifs et municipaux, en exécution du tit. VII de l'Acte constitutionel du 7 septembre 1795 [21 Fructidor an 3]). Er kann für die zwei folgenden Jahre wiedergewählt werden. Wenn er jedoch vier aufeinanderfolgende Jahre im Amte gewesen ist, kann er nur nach einer Zwischenzeit von zwei Jahren wiedergewählt werden, und während dieses Zeitraumes kann er weder das Amt eines président noch das eines agent municipal oder eines adjoint bekleiden (loi ed instruction sur les assemblées primaires, communales et électorales du 5 Ventôse an 5 cap. I). Der Präsident muß sich mindestens zweimal innerhalb einer Dekade in den Hauptort des Kantons begeben und die außerordentlichen Versammlungen einberufen, so oft dazu ein Anlaß geboten ist (Gesetz v. 7. 9. 1795 Art. 4). In äußerst dringenden Fällen kann in Abwesenheit des Präsidenten ein von der Gemeinde des Hauptortes des Kantons bestellter agent municipal diese Einberufung besorgen. Dieser Agent hat auch die an die administration municipale gelangenden Postsachen in Abwesenheit des Präsidenten zu öffnen; außerdem steht ihm die Aufsicht über die Bureaus zu (l. c. Art. 5).

Die municipalités de canton halten periodische Versamm-

lungen (monatlich mindestens drei) ab, die vorher von der administration de département festgesetzt werden (l. c. Art. 6). Die Anwesenheit bei den Versammlungen der municipalités de canton wird den agents der sie bildenden Gemeinden zur Pflicht gemacht. Sie können sich aber, wenn sie verhindert sind, durch ihre adjoints vertreten lassen. Die municipalité de canton ist außerdem berechtigt, außerordentliche Sitzungen zu halten, wenn sie es für nötig erachtet (l. c. Art. 7, 2).

## II. Die Gemeinden mit eigener administration municipale (Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern).

Die Verfassung dieser Gemeinden ist wiederum je nach ihrer Einwohnerzahl eine verschiedene. Sie besteht in den Gemeinden mit 5000—10 000 Einwohnern aus fünf, in den Gemeinden von 10 000—50 000 Einwohnern aus sieben und in den Gemeinden von 50 000—100 000 Einwohnern aus neun officiers municipaux (Const. v. 22. 8. 1795 Art. 182).

Die Mitglieder einer jeden administration municipale werden auf zwei Jahre ernannt und jedes Jahr für den Teil, der am meisten an die Hälfte herankommt, und abwechselnd durch die stärkere und die schwächere Fraktion erneuert (l. c. Art. 185 und Acte Constitutionnel et Déclaration de Droits de l'Homme et du Citoyen du 24 juin 1793 Art. 81). Sie können einmal ohne Zwischenraum wiedergewählt werden (Const. v. 22. 8. 1795 Art. 186). Ein Bürger, der zwei aufeinanderfolgende Male zum Mitglied einer Departements- oder Munizipalverwaltung gewählt worden ist und das eine oder andere Amt auch versehen hat, kann jedoch von neuem nur nach einem Intervall von zwei Jahren wiedergewählt werden (l. c. Art. 187). In dem Falle, daß eine administration municipale ein oder mehrere Mitglieder durch Tod, Abdankung

oder auf andere Weise verliert, können die übrigbleibenden Beamten die erledigten Ämter vorübergehend bis zu den nächsten Wahlen versehen (l. c. Art. 188).

Um für die Zukunft große Gemeinden, wie sie bisher eine Gefahr für den Staat gebildet hatten, unmöglich zu machen, nimmt der Konvent eine Teilung der großen municipalités auf Grund ihrer Bevölkerung vor, wie er denn überhaupt die Bevölkerung und nicht das Territorium zum Ausgangspunkt seiner Einteilung macht. In den Gemeinden, deren Bevölkerung 100 000 Einwohner überschreitet, werden mindestens drei administrations municipales gebildet. Die Teilung dieser Gemeinden geschieht in der Weise, daß die Bevölkerung des Arrondissements einer jeden Gemeinde nicht mehr als 50 000 und nicht weniger als 30 000 Einwohner beträgt. Die municipalité eines jeden Arrondissements setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen (l. c. Art. 183).

In den Gemeinden, die auf diese Weise in mehrere municipalités geteilt sind, wird ein Zentralbureau für die Angelegenheiten gebildet, welche vom corps législatif für untrennbar erachtet werden. So erklärt beispielsweise das Loi sur la Division du Territoire de la France, le Placement et l'Organisation des Autorites administratives et judiciaires du 11 octobre 1795 (19 Vendémiaire an 4) in den Kantonen Bordeaux, Paris, Lyon, Marseille „la police et les subsistances" für solche untrennbare Gegenstände. Die drei Mitglieder dieses Zentralbureaus werden von der Departementsverwaltung ernannt und vom pouvoir exécutif bestätigt (Gesetz. v. 22. 8. 1795 Art. 184).

An der Spitze der municipalité steht als Chef der administration municipale der „président", der von den officiers municipaux selbst aus ihrer Mitte gewählt wird. Er versieht

wie die übrigen officiers municipaux sein Amt zwei Jahre lang (l. c. Art. 185). Sein Stellvertreter im Falle der Verhinderung ist der officier municipal, den die municipalité hierzu ernennt (Gesetz v. 7. 9. 1795 Art. 9). Die municipalités halten in den Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern Sitzungen von mindestens fünf Tagen und in den anderen Gemeinden solche von zehn Tagen. Die Sitzungstage werden von der Departementsverwaltung bestimmt (l. c. Art. 8).

Alle Entscheidungen der administrations municipales müssen mit Stimmenmehrheit getroffen werden und sind nur gültig, wenn die Zahl der abstimmenden Mitglieder mindestens die Hälfte und einen beträgt (l. c. Art. 16).

## III. Wirkungskreis der neuen Gemeinden.

### 1. Im allgemeinen.

Der Konvent hält an dem Grundsatz der Constituante fest, daß sich die Gemeinden jeder Tätigkeit enthalten müssen, die einen Übergriff in das pouvoir législatif oder das pouvoir judiciaire bedeuten würde. Die Gemeinden sind dem corps législatif untergeordnet und können weder dessen Beschlüsse noch die des directoire exécutif abändern oder am Vollzuge hindern (Acte constitutionnel et Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 24 juin 1793 Art. 83, 84 und Const. v. 22. 8. 1795 Art. 189).

Was nun des näheren den Wirkungskreis der Gemeinden betrifft, so sind die municipalités de canton und die municipalités mit eigener administration municipale vollständig gleichgestellt. Beide sind zuständig

1. für die Angelegenheiten, die vormals den municipalités zugewiesen waren;

2. für die Angelegenheiten, die der allgemeinen Staatsverwaltung angehören und die das Gesetz den Distrikten delegiert hatte (Gesetz v. 7. 9. 1795 Art. 19).

Diese Gegenstände müssen in jeder administration municipale auseinandergehalten werden. Nichtsdestoweniger kann Beschwerde in den einen oder anderen dieser Angelegenheiten nur bei der Departementsverwaltung eingelegt werden (l. c. Art. 20).

Mit diesen Worten legt der Konvent den Wirkungskreis der Gemeinden in großen Zügen fest. Er beläßt ihnen vor allem die Angelegenheiten, welche den früheren municipalités zugewiesen waren, also sowohl die „fonctions propres au pouvoir municipal“ als auch die „fonctions déléguées“, und überträgt ihnen außerdem noch den Geschäftskreis der alten Distrikte. Eine Unterscheidung zwischen den fonctions propres und den fonctions déléguées macht der Konvent nicht mehr. Dies ist ihm auch schlechterdings unmöglich. Denn wollte er an dieser Trennung der Funktionen festhalten, so müßte er auch, wie dies die Constituante ehemals getan, zwischen einem bloßen Aufsichtsrecht des Staates einerseits und unbedingter Unterordnung der Gemeinden andererseits unterscheiden.

Die Konstitution verlangt jedoch von den Gemeinden in allen Angelegenheiten unbedingte Unterordnung unter die übergeordnete Staatsbehörde. Art. 193 Const. v. 22. 8. 1795 sagt in dieser Beziehung: „Die administrations municipales sind den administrations de département und diese den Ministern untergeordnet. Folglich können die Minister, jeder in seinem Ressort, die Akte der administration municipale annullieren, wenn sie den Gesetzen oder Anordnungen der höheren Behörden zuwiderlaufen“. Die Konstitution geht sogar so weit,

den Departementsverwaltungen das Recht einzuräumen, die administrations municipales zu suspendieren, wenn sie den Gesetzen und Anordnungen der höheren Behörden zuwiderhandeln (l. c. Art. 194). Jede Kassation und Suspension muß mit Gründen versehen sein und wird erst mit der Bestätigung durch das directoire exécutif definitiv (l. c. Art. 195, 197). Dem directoire exécutif steht das Recht zu, auch unmittelbar Akte der administrations municipales und der administrateurs de canton zu annullieren und ihre Urheber abzusetzen (l. c. Art. 196).

Um das directoire exécutif über die Tätigkeit der Ge meindeverwaltungen stets auf dem Laufenden zu halten, stellt das Gesetz bei jeder administration municipale (also auch bei der municipalité de canton) einen commissaire auf. Dieser wird vom directoire exécutif ernannt und kann von ihm nach Gutdünken wieder abgesetzt werden. Dem directoire sind bei der Ernennung des commissaire nur insofern gewisse Schranken gezogen, als es ihn aus der Zahl der Bürger nehmen muß, die seit mindestens einem Jahre in dem Departement, wo die betreffende administration municipale besteht, ihren Wohnsitz haben. Als Mindestalter sind 25 Jahre vorgeschrieben (l. c. Art. 192).

Der commissaire hat seinen Wohnsitz in dem Orte, wo die administration municipale ihre Sitzungen hält (Gesetz v. 7. 9. 1795 Art. 14). Nur in den Gemeinden unter 2000 Einwohner ist der commissaire nicht verpflichtet, in der Gemeinde selbst zu residieren, sondern kann seinen Wohnsitz in einer beliebigen Gemeinde des Kantons nehmen, zu dem die Gemeinde gehört (Gesetz v. 11. Pluviôse an 4).

Die Aufgabe des commissaire wird dahin definiert, daß er den Vollzug der Gesetze zu veranlassen und zu überwachen

hat (Const. v. 22. 8. 1795 Art. 191). Er nimmt an allen Beratungen der administration municipale teil; es kann keine Entscheidung getroffen werden, bevor er nicht gehört worden ist. Stimmrecht hat er jedoch nicht (Gesetz v. 7. 9. 1795 Art. 15). Auffallend ist die Bestimmung in Art. 15 l. c., daß im Falle momentaner Verhinderung des commissaire sein Stellvertreter nicht vom directoire exécutif ernannt wird, sondern daß die administration municipale eines ihrer Mitglieder zu seiner provisorischen Vertretung ernennt. Dagegen wird nach dem Wortlaute dieses Artikels bei längerer Verhinderung des commissaire das directoire exécutif einen Stellvertreter ernennen oder eine Neubesetzung der Stelle vornehmen müssen.

Durch die Errichtung des Amtes des commissaire wird das directoire exécutif in den Stand gesetzt, eine Kontrolle über die administrations municipales auszuüben, wie sie vorher nie bestanden hatte. Während das bisherige Kontrollorgan der Gemeinde, der procureur, aus den Wahlen der Gemeindebürger selbst hervorging und mit den höchsten Behörden nur durch die Instanzen der Mittelbehörden verkehren konnte, wird der commissaire vom directoire exécutif selbst ernannt und untersteht unmittelbar dieser Behörde. So kann das directoire exécutif von jedem Akt der administration municipale prompt benachrichtigt werden und gegen gesetzwidrige Maßnahmen derselben sofortige Abhilfe schaffen.

### 2. Die Polizei.

Die Konstitution verläßt die weitgehende Auffassung der Polizei als der gesamten Strafrechtspflege.[1]) Sie trennt die Polizei von der Justiz und teilt sie in eine „police admini-

[1]) vgl. oben Teil I B I, 2.

strative“ und in eine „police judiciaire“. Die „repression des délits“ wird der Justiz zugewiesen (Code des Délits et des Peines du 25 Octobre 1795 [3 Brumaire an 4] Art. 150, 18).

Die police administrative hat zum Gegenstand die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in jedem Orte und in jedem Teile der allgemeinen Verwaltung. Ihr Hauptzweck besteht darin, den Delikten vorzubeugen (l. c. Art. 19).

Die police judiciaire recherchiert die Delikte, deren Begehung die police administrative nicht verhindern kann, sammelt das Beweismaterial und liefert die Täter den Gerichten aus, die nach dem Gesetze mit ihrer Bestrafung betraut sind (l. c. Art. 20).

Wir haben uns auch hier wiederum, wie bei der Darstellung dieser Materie im ersten Teile, nur mit der police administrative zu beschäftigen. Diese bleibt den Gemeinden zur Ausübung überlassen. In den Gemeinden unter 5000 Einwohner üben die agents municipaux die Polizeigewalt aus. Sie haben durch Protokolle die Polizeiübertretungen zu konstatieren und für den Vollzug der gefaßten Lokalpolizeibeschlüsse zu sorgen (Gesetz v. 7. 9. 1795 Art. 1). Die Polizei ist also von den Gemeindeangelegenheiten, die in der municipalité de canton eine gemeinsame Behandlung erfahren, ausgenommen und bleibt jeder einzelnen Gemeinde anvertraut. In Krankheits-, Abwesenheits- oder anderen Verhinderungsfällen werden die agents municipaux durch die adjoints ersetzt. Diese können auch von dem agent municipal mit der ständigen Führung der Lokalpolizeigeschäfte beauftragt werden (l. c. Art. 2, 3).

Über die Ausübung der Polizei in den Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern trifft der Konvent keine Bestimmung. Nachdem er jedoch den Wirkungskreis der neuen Gemeinden im allgemeinen in der Weise festgelegt hat, daß

er ihnen die Befugnisse der früheren municipalités beläßt (vgl. oben III, 1), kann kein Zweifel bestehen, daß auch die Gemeinden über 5000 Einwohner ihre Polizei selbst auszuüben haben. Die besondere Bestimmung über die Polizei in den Gemeinden unter 5000 Einwohner ist nicht im Gegensatz zu den Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern getroffen, sondern nur um darzulegen, daß die Polizei in den Gemeinden unter 5000 Einwohner nicht von der municipalité de canton besorgt wird, sondern nach wie vor Recht und Pflicht jeder einzelnen Gemeinde bleibt.

In den Gemeinden über 5000 Einwohner werden „commissaires de police" aufgestellt, und zwar in den Gemeinden von 5000—10000 Einwohnern einer, in den größeren Gemeinden je einer für jede Sektion (Loi sur la Division du Territoire de la France, le Placement et l'Organisation des Autorités administratives et judiciaires du 11 octobre 1795 [19 Vendémiaire an 4] Art. 10). Die Ernennung sowie die Absetzung der Polizeikommissäre geschieht durch die administration municipale (l. c. Art. 11). In den Kantonen Bordeaux, Lyon, Marseille und Paris werden die Polizeikommissäre vom bureau central (vgl. oben II) ernannt und abgesetzt. Die Ernennung erfolgt hier auf Präsentation der municipalité des arrondissement, in dem der Polizeikommissär aufgestellt werden soll (l. c. Art. 11). Worin die Tätigkeit dieses Polizeikommissärs besteht, sagt das Gesetz nicht. Im Code des Délits et des Peines werden in Art. 28 u. 29 nur die Befugnisse des Polizeikommissärs aufgezählt, die er „außer den ihm zugewiesenen Funktionen der police administrative" auszuüben hat. Über die uns hier allein interessierende Tätigkeit des Polizeikommissärs auf dem Gebiete der administrativen Gemeindepolizei gibt uns also diese Aufzählung ebenfalls

keinen Aufschluß. Immerhin läßt sich aus ihrer Reichhaltigkeit ersehen, daß die Haupttätigkeit des Polizeikommissärs auf dem Gebiete der police judiciaire liegt. Die Errichtung dieses Amtes kann nur den Zweck verfolgen, die Zügel der Polizeiverwaltung, deren Aufgaben in den größeren Städten immer mehr wuchsen, in der Hand eines Beamten zu vereinigen. Auf keinen Fall hat der Polizeikommissär des Konventes mit dem der Constituante etwas gemeinsam, der vom Corps Législatif ernannt wurde und eine Art Kontrolle über die Gemeindepolizei auszuüben hatte. Der neue Polizeikommissär wird dagegen von der administration municipale selbst ernannt und ist kein Kontrollorgan. Kontrolliert werden die administrations municipales, wie wir gesehen haben, schon hinreichend durch den Kommissär (vgl. oben III, 1).

Gemeinsam für sämtliche administrations, also auch für die administrations municipales und die municipalités de canton, gilt die Vorschrift, daß sie alljährlich über ihre Geschäftsführung Rechnung legen müssen (Const. Art. 200) und daß sämtliche Akte der corps administratifs veröffentlicht werden müssen (l. c. Art. 201).

Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist nicht mehr vorgeschrieben.

## IV. Die Wahlen.

Während in der Gemeindeverfassung des Jahres 1789 die Versammlung aller wahlberechtigten Bürger der Gemeinde den alleinigen Ausgangspunkt für die Gemeindewahlen bildete, ist die Grundlage für die Gemeindewahlen nunmehr eine verschiedene, je nachdem es sich um die Wahl der agents und adjoints der Gemeinden unter 5000 Einwohner oder um die

Wahl der officiers municipaux in den Gemeinden über 5000 Einwohner handelt.

Die Wahl des agent und adjoint der Gemeinden unter 5000 Einwohner geschieht in einer Versammlung der wahlberechtigten Bürger der Gemeinde, der assemblée communale. (Const. Art. 28).

Dagegen werden die officiers municipaux der Gemeinden über 5000 Einwohner und der président einer jeden municipalité de canton in der assemblée primaire du canton gewählt (l. c. Art. 27). Die Assemblées primaires setzen sich aus den Bürgern zusammen, die in demselben Kanton ihren Wohnsitz haben (l. c. Art. 17).

Der président in den Gemeinden über 5000 Einwohner wird, wie schon erwähnt, von keiner dieser beiden Versammlungen gewählt, sondern von seinen Amtskollegen. Diesen steht auch die Ernennung der employés (niederes Kanzleipersonal) einer jeden Gemeindeverwaltung zu (Gesetz vom 7. 9. 1795 Art. 17).

Was nun die Wahl selbst sowie deren Vorbereitung betrifft, so gelten für beide Arten von Versammlungen die gleichen Bestimmungen:

Im Monat Nivôse hat jeder Bürger das Recht, sich selbst oder die seiner Mitbürger, die er für geeignet erachtet, auf die Liste der Kandidaten schreiben zu lassen und sich selbst oder die anderen für Funktionen, die in dem folgenden Monat Germinal zu besetzen sind, zu bezeichnen (l. c. tit. III Art. 1). Diese Einschreibungen geschehen bei der administration municipale, die keine zurückweisen kann und darüber eine Bescheinigung erteilt (l. c. tit. III Art. 2). Die administration municipale ist gehalten, in den fünf ersten Tagen des Pluviôse die Liste der Kandidaten zu veröffentlichen, die für die Ämter

eingeschrieben sind, deren Besetzung den assemblées primaires und assemblées communales zusteht. Auf dieselbe Liste setzt sie die Namen der Kandidaten, von denen sie glaubt, daß ihnen die Voraussetzungen der Wählbarkeit abgehen (l. c. tit. III Art. 3). Außerdem müssen alle municipalités jedes Jahr im Monat Pluviôse ein Verzeichnis der Bürger zusammenstellen, die in dem canton stimmberechtigt sind (Loi relatif aux Élections, du 11 septembre 1795 [25 Fructidor an III] tit. I Art. 1). Sämtliche Listen werden öffentlich angeschlagen (l. c. tit. III Art. 6).

Jede Wahlversammlung, die assemblée communale wie die assemblée primaire, formiert sich unter dem provisorischen Vorsitz des Ältesten (l. c. tit. II Art. 1). Zu Beginn der Versammlung wird, wie dies auch früher der Fall war, ein président, ein secrétaire und drei scrutateurs gewählt (l. c. tit. II Art. 3). Hierauf kommt die Liste der vorgeschlagenen Kandidaten zur Verlesung, wobei der président zu bemerken hat, daß auch Bürger, deren Name sich nicht auf der Liste befindet, gewählt werden können (l. c. tit. III Art. 6).

Aszendenten und Deszendenten in direkter Linie, Brüder, Onkel und Neffe und die Verschwägerten in gerader Linie können nicht gleichzeitig Mitglieder derselben Gemeindeverwaltung sein (Const. v. 22. 8. 1795 Art. 176). Wie unter der Constituante, besteht auch jetzt noch eine incompatibilité zwischen den richterlichen und administrativen Funktionen (Loi sur l'incompatibilité des fonctions administratives et judiciaires, du 24 Vendémiaire an III tit. I Art. 1). Auch darf kein Bürger ein Amt bekleiden noch zu dessen Ausübung mitwirken, das mit der mittelbaren oder unmittelbaren Aufsicht über die Amtsverrichtungen betraut ist, die er in einer anderen Eigenschaft ausübt (l. c. tit. II Art. 1).

Der Verlauf der eigentlichen Wahl, bei der jeder Wähler durch den secrétaire oder einen der scrutateurs mit Namen aufgerufen wird und seinen Stimmzettel verschlossen abgibt (l. c. tit. I Art. 10), ist nun folgender:

Man schreitet zu einem ersten Wahlgang, der ein scrutin individuel ist, wenn es sich um die Wahl eines einzigen Beamten handelt, und ein scrutin de liste, wenn mehrere zur Bekleidung eines und desselben Amtes gewählt werden sollen (l. c. tit. III Art. 7). Ergibt dieser erste Wahlgang die absolute Mehrheit, d. h. fallen mehr als die Hälfte der Stimmen einem oder mehreren Kandidaten zu, so sind sie gewählt nach der Reihenfolge der Anzahl der Stimmen, die jeder auf sich vereinigt hat. Hat jeder Kandidat die gleiche Anzahl von Stimmen erhalten, so ist der ältere gewählt, bei gleichem Alter entscheidet das Los (l. c. tit. III Art. 8). Wenn eine hinreichende Anzahl von Kandidaten die absolute Mehrheit nicht erlangt hat, stellt man eine Liste der Kandidaten, welche die relative Mehrheit erlangt haben, zusammen. Die Zahl der in dieser Liste stehenden Namen kann höchstens das Zehnfache der in diesem Wahlgang zu wählenden Beamten betragen (l. c. tit. III Art. 9). Hierauf wird die zweite und letzte Wahl vorgenommen, bei der man auf keinen Zettel andere Namen schreiben kann, als in der oben erwähnten Liste enthalten sind (l. c. tit. III Art. 10).

Ganz eigenartig ist nun der weitere Verlauf dieser Wahl.

Jeder Wähler wirft zugleich in zwei verschiedene Urnen zwei Zettel, nämlich in die Urne mit der Aufschrift „nomination“ das „billet de nomination“, in die andere Urne mit der Aufschrift „exclusion“ das „billet de réduction“.

Das billet de nomination enthält die Namen der Bürger, die er wählen will; auf das billet de réduction setzt er die

Namen der Bürger, die er von der Konkurrenz überhaupt ausschließen will. Dieser Zettel kann beliebig viele Namen enthalten, jedoch nicht mehr als die Hälfte derjenigen, die in der oben erwähnten Liste der Kandidaten mit relativer Mehrheit verzeichnet sind (l. c. tit. III Art. 11).

Zuerst werden nun hierauf die billets de réduction gezählt. Die Personen, welche durch die absolute Mehrheit dieser Zettel ausgeschlossen sind, können auf keinen Fall gewählt werden, mögen sie noch so viele Stimmen in der anderen Urne erhalten haben.

Gewählt ist vielmehr, wer die relative Mehrheit der billets de nomination erhält und nicht durch die absolute Mehrheit der billets de réduction ausgeschlossen ist. Bei Stimmengleichheit hat der Ältere den Vorzug, bei gleichem Alter entscheidet das Los.

Nach der Wahl hat der Präsident die Versammlung für aufgelöst zu erklären (l. c. tit. I Art. 9). Für alles, was in den Wahlversammlungen über den Zweck ihrer Einberufung hinaus geschieht oder der Konstitution oder den Gesetzen zuwiderläuft, sind der Präsident, die Sekretäre und Stimmenzähler persönlich verantwortlich (l. c. tit. I Art. 7).

Das komplizierte scrutin de réduction muß bald wieder einem einfacheren Wahlverfahren Platz machen, wie es von der Constituante eingeführt worden war.

Das Loi qui détermine un mode pour procéder aux élections, du 28 Pluviôse an 6 hebt das scrutin de réduction auf, und im Loi contenant instruction sur la tenue des assemblées communales, du 18 Ventôse an 6 wird uns bereits das neue Wahlreglement vorgeführt:

Handelt es sich um die Wahl eines einzelnen Beamten, so wird das scrutin individuel angewendet, d. h. der Beamte

kann nur mit absoluter Mehrheit gewählt werden. Hat der erste Wahlgang diese Mehrheit nicht ergeben, und war man deshalb gezwungen, zu einem zweiten zu schreiten, der aber die gewünschte Mehrheit auch nicht gebracht hat, so nimmt man einen dritten vor, in dem aber nur über die beiden Bürger abgestimmt wird, welche im zweiten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt haben. Handelt es sich dagegen um die Wahl mehrerer Beamter, so findet das scrutin de liste, auch scrutin de ballotage genannt, Anwendung.

Die Wahl des agent municipal geschieht durch scrutin idividuel mit absoluter Mehrheit, die Wahl des adjoint ebenfalls durch scrutin individuel, aber mit relativer Mehrheit, d. h. der, welcher im Vergleich mit den anderen die meisten Stimmen erhalten hat, wird als adjoint proklamiert.

Werfen wir noch einen kurzen Rückblick auf die Gemeindegesetzgebung des Konventes, so wird uns sofort klar, daß die Stellung der Gemeinden eine wesentlich andere geworden ist als zur Zeit der Constituante.

Die Constituante hatte ihr Augenmerk vor allem darauf gerichtet, die bestehenden Verschiedenheiten in der Verfassung der einzelnen Gemeinden zu beseitigen und diese auf eine einheitliche Grundlage zu stellen. Hierbei war sie, wie wir gesehen haben, auf den Fehler verfallen, die Munizipalverfassung auf alle, auch die kleinsten Gemeinden zu erstrecken; andererseits hatte sie dadurch, daß sie auch die größten Städte nur durch eine Munizipalbehörde verwalten ließ, infolge der Selbständigkeit dieser Behörde den Großstädten zu große Macht verliehen.

Unter der Herrschaft des Konvents waren diese Mißstände bereits klar zutage getreten und drohten zu einer großen Gefahr für den Staat zu werden. Der Konvent sah

sich deshalb gezwungen, schon im Jahre 1793 eine neue Gemeindeverfassung zu erlassen. Diese suchte den Mißständen der bisherigen Munizipalverfassung dadurch abzuhelfen, daß sie nur den größeren Gemeinden ihre eigene administration municipale beließ, die kleineren Gemeinden dagegen zu einer municipalité de canton mit gemeinsamer Verwaltung vereinigte.

Der Distrikt schien durch die Errichtung der municipalités de canton überflüssig geworden zu sein und wurde deshalb unterdrückt. Die Beseitigung der Distrikte mag zwar eine große Ersparnis an Beamten und öffentlichen Ausgaben gebracht haben, für die Verwaltung der Gemeinden muß diese Maßregel aber bedenkliche Folgen haben. Es erhoben sich deshalb im Konvent selbst gewichtige Stimmen, welche sich für die Beibehaltung der Distrikte aussprachen. So führte ein hervorragendes Mitglied des Konvents, Delahaye,[1]) aus: „Jedes département kann nicht eine zu große Anzahl von municipalités de canton überwachen und eine municipalité de canton ist nicht imstande, eine zu große Anzahl von Gemeinden zu verwalten. Es fehlt dieser Hierarchie der glückliche Übergang, den die Natur in all ihren Schöpfungen bewahrt: Zuerst ein starker und robuster Stamm, dann einzelne mittelstarke Äste, hierauf die weniger starken Zweige und schließlich die Blätter. Nach meiner Ansicht muß man die unter den départements stehenden districts beibehalten. Den districts wären die municipalités de canton unterzuordnen und diesen die

[1]) J. C. G. Delahaye, Opinion de J. C. G. Delahaye, représentant du peuple, député de la Seine-Inférieure, sur la nouvelle, Constitution proposée par la commission des onze, imprimé par ordre de la Convention nationale (Paris, Bibliothèque nationale).

Gemeinden, verwaltet in den einfachen Angelegenheiten durch einen agent spécial, der am Platze residiert unter der inspection der municipalité. Das wären die Abstufungen, wie sie der natürliche Lauf aller Dinge zum Vorbild gibt. Die Zahl der districts müßte man proportional der Ausdehnung der départements gestalten". Diese Ausführungen treffen vollständig das Richtige.

Die Verfassung des Konvents nimmt außerdem auf die eigenen Interessen, die jedes Gemeinwesen von Natur aus hat, keinerlei Rücksicht. Der Gesetzgeber des Jahres 1789 hatte diesen Interessen dadurch eine besondere Förderung angedeihen lassen, daß er für sie nicht die unbedingte Unterordnung unter die Staatsautorität verlangte, sondern sich nur eine „surveillance et inspection" über sie reservierte. Der Konvent verlangt dagegen auch in den speziellen Interessen unbedingte Unterordnung der Gemeinden unter die höheren Staatsbehörden. Ja, er läßt nicht nur diese speziellen Interessen ganz unberücksichtigt, sondern nimmt sogar dem Träger dieser Interessen seine Individualität, indem er die Gemeinden unter 5000 Einwohner zu einer municipalité de canton vermengt. Über die Angelegenheiten all dieser Gemeinden beschließt eine Versammlung, die sich aus den Beamten der einzelnen Gemeinwesen zusammensetzt. Wie soll es dieser Versammlung, die zugleich die staatlichen Geschäfte der früheren districts zu besorgen hat, auch nur annähernd möglich sein, den Bedürfnissen der einzelnen Gemeinden Rechnung zu tragen? Nur die agents der einzelnen Gemeinden sind imstande, diese Bedürfnisse zu erkennen. In einer großen Versammlung wie der municipalité de canton, erscheint es aber gänzlich ausgeschlossen, daß der einzelne Agent immer das, was seiner Gemeinde zweckdienlich wäre, durchsetzen

könnte. Er wird nur zu oft von den agents der übrigen Gemeinden majorisiert werden.

Auch die Trennung der action von der délibération ist in der Gemeindegesetzgebung des Jahres 1795 zum Schaden sämtlicher Gemeinden nicht mehr durchgeführt, desgleichen vermissen wir eine Körperschaft, die, wie der conseil général der Constituante, eine besondere Gewähr für die Behandlung der wichtigeren Gemeindeangelegenheiten bieten könnte.

Das Prinzip der Wählbarkeit der Gemeindebeamten ist vom Konvent beibehalten worden. Allein auch dieses Prinzip hat eine empfindliche Einbuße erlitten. Der Konvent räumt zwar den administrations municipales und den municipalités de canton das Recht ein, ihre Organe selbst zu wählen, gleichzeitig ermächtigt er aber das directoire exécutif und die Departementsverwaltungen, die administrations municipales zu suspendieren, wenn sie den Gesetzen und Anordnungen der höheren Behörden zuwiderhandeln. Was nützt unter diesen Umständen den Gemeinden ihr altes heißerstrittenes Recht, ihre Beamten zu wählen, wenn die Staatsverwaltung jederzeit in der Lage ist, die Gewählten abzusetzen und eventuell durch Androhung dieser Maßregel die Wahlen zu beeinflussen?

Die Gemeindegesetzgebung des Konvents läßt deutlich erkennen, daß der Gesetzgeber sich nicht darauf beschränken wollte, die Auswüchse der Gemeindegesetzgebung des Jahres 1789 zu beseitigen, sondern danach trachtete, aus den Gemeinden eine einfache circonscription administrative des Staates zu machen. Der Konvent sucht den Gemeinden diesen Zweck dadurch zu verschleiern, daß er das Hauptprinzip der früheren Gesetzgebung, die Wählbarkeit der Gemeindebeamten, bei-

behält und den Gemeinden auch teilweise in ihrer Verfassungsform eine scheinbare Selbständigkeit beläßt.

Auf diese Weise hat der Konvent Zustände geschaffen, die auf die Dauer sowohl für die Gemeinden als für den Staat selbst unerträglich werden mußten. Seine Gesetzgebung hinterläßt den Eindruck eines provisorischen Stückwerkes, dessen Unzuträglichkeiten nur durch eine ganz neue Verfassung beseitigt werden können.

# III. Teil.

## Die Zeit von 1799—1800.

Am 18. Brumaire des Jahres VIII (10. 11. 1799) ließ der General Napoléon Bonaparte die nach St. Cloud übergesiedelte Volksvertretung durch seine Truppen auseinandersprengen. Von seinen Anhängern im Rat der Fünfhundert und im Rat der Alten wurden er und die zwei mitverschworenen Direktoren zu „provisorischen Konsuln" ernannt und zur Erlassung einer neuen Verfassung ermächtigt.

Die neue Verfassung (Constitution de la République française, du 22 Frimaire an VIII) wahrt noch nach außen die republikanischen Regierungsformen, in Wahrheit gibt sie die ganze Staatsgewalt in die Hände der drei Konsuln, unter denen der erste Konsul, der „citoyen Bonaparte", eine dominierende Stellung einnimmt.

Neben den drei Konsuln stehen drei Körperschaften: der „Sénat conservateur" (80 Mitglieder), das „Tribunat" (100 Mitglieder) und das Corps législatif (300 Mitglieder). Der Senat wählt die Mitglieder des Tribunat und des Corps législatif nach Listen (listes nationales), welche von den départements als Ergebnis der Volkswahlen eingereicht wurden. Außerdem hat der Senat die Aufgabe, über die Erhaltung der Constitution zu wachen (Sénat „conservateur"). Das Tribunat diskutiert die Gesetzesvorschläge und stimmt über deren Annahme oder Ablehnung ab. Diese Abstimmung ist jedoch für das Corps législatif nicht bindend. Das Tribunat hat seinen Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Gesetzes vor dem

Corps législatif zu vertreten, das hierauf ohne Debatte über das Gesetz abstimmt.

Schon in den ersten Maßnahmen, die Napoleon bezüglich der Gemeinden trifft, kommt das Prinzip zum Ausdruck, das für ihn bei der Neuorganisation der ganzen Verwaltung und der Gemeinden insbesondere maßgebend sein wird: die Errichtung einer starken Zentralgewalt. So nimmt er im Arrêté du 19 Nivôse an VIII den administrations municipaux das Recht, die Polizeikommissare zu ernennen. Sie werden künftighin vom ersten Konsul auf Präsentation des Ministeriums ernannt. Die Stelle eines Kommissars der Regierung bei den bureaux centraux wird aufgehoben, „da die Mitglieder dieser bureaux ohnehin schon von der Regierung ernannt werden" (Loi concernant la division du territoire de la république et l'administration, du 28 Pluviôse an VIII de la Republique une et indivisible).

Nach der neuen Verwaltungsorganisation wird das ganze Land eingeteilt in départements und arrondissements communaux: „Le territoire européen de la République sera divisé en départements et en arrondissements communaux" (Loi concernant la division du territoire de la Republique et l'administration, du 28 Pluviôse an VIII tit. I Art. 1 und Constitution de la République française du 22 Frimaire an VIII Art. 1).

### I. Das arrondissement communal.

An der Spitze eines jeden arrondissement communal steht ein sous-préfet und ein conseil d'arrondissement, der aus elf Mitgliedern besteht (Gesetz v. 28 Pluviôse an VIII Art. 8). Der sous-préfet und die Mitglieder des conseil d'arrondissement werden vom ersten Konsul ernannt (l. c. Art. 18).

Das neue arrondissement communal erregt insofern unser Interesse, als das Gesetz bestimmt, daß der sous-préfet die bisher von den administrations municipales und den commissaires de canton ausgeübten Funktionen versieht mit Ausnahme der Befugnisse, die dem conseil d'arrondissement und den municipalités zugewiesen werden (l. c. Art. 9). Was nun die Befugnisse des conseil d'arrondissement anlangt, so besorgt dieser die Verteilung der direkten Steuern zwischen den Gemeinden, begutachtet die von diesen an ihn gerichteten Gesuche um Decharge, läßt sich den jährlichen Bericht erstatten, den der sous-préfet über die Verwendung der centimes additionnels (Umlagen mittels gewisser Beischlagsprozente zu den öffentlichen Steuern), die für die Ausgaben des Arrondissements bestimmt sind, ablegen muß, gibt weiterhin seiner Meinung über die Bedürfnisse des Arrondissements Ausdruck und teilt sie dem préfet mit (l. c. Art. 10). Auf die wenigen Befugnisse der municipalités werden wir noch weiter unten zu sprechen kommen. Hiernach bleibt für die vom ersten Konsul zu ernennenden Behörden des arrondissement communal in der Hauptsache der Wirkungskreis der früheren municipalité de canton übrig, mit anderen Worten: der erste Konsul drückt die alte municipalité de canton, die aus den Wahlen der assemblées primaires hervorging und deren Wirkungskreis in der Hauptsache auf die Interessen der Gemeinden beschränkt war, zu einer einfachen circonscription administrative herab, wie es das Departement ist und früher der Distrikt war. Das arrondissement communal erscheint so als ein neues Glied der staatlichen Verwaltungshierarchie, das dem Departement untergeordnet ist.

Die Verwaltung des arrondissement communal ist eine Staatsverwaltung, in der allerdings ein Gutteil der Befugnisse

der früheren municipalité de canton absorbiert und so der Zuständigkeit der später zu besprechenden municipalités entzogen ist. Wenn der Gesetzgeber dem Abschnitt über das arrondissement communal die irreführende Überschrift „administration communale“ gibt, will er anscheinend nur den wahren Charakter dieser circonscription administrative als einer staatlichen Verwaltungsbehörde verschleiern. Der sous-préfet hat nicht etwa die unmittelbare Verwaltung der Gemeinden zu besorgen, ebensowenig wie der neue conseil d'arrondissement ein Ersatz für den conseil municipal sein soll. Es lag nicht in der Absicht des Gesetzgebers, die Gemeinde zu unterdrücken und in der Verwaltung des arrondissement communal aufgehen zu lassen.

Die Gemeinde besteht nach wie vor. Wir finden sie in dem dritten Abschnitt des Pluviôsegesetzes, der die Überschrift „Municipalités“ führt.

## II. Die municipalités.

Die Verfassung der neuen Gemeinden ist vollständig umgestaltet.

An die Stelle des agent municipal und des adjoint tritt in den Städten unter 2500 Einwohner der maire und sein adjoint, in den Städten von 2500—5000 Einwohner der maire und zwei adjoints, in den Städten von 5000—10000 Einwohner ein maire, zwei adjoints und ein commissaire de police. In den Städten über 10000 Einwohner gibt es außer diesen Beamten noch für je 2000 Einwohner darüber einen adjoint und für je 1000 Einwohner darüber einen commissaire (l. c. Art. 12). Die Städte mit 100000 Einwohnern und darüber haben an Stelle der bisherigen administration municipale einen maire und einen adjoint, weiter haben sie einen commissaire général

de police, dem die commissaires de police untergeordnet sind und der selbst wieder dem préfet untersteht. Nichtsdestoweniger vollzieht er die Befehle, welche er unmittelbar von dem mit der Polizei beauftragten Minister erhält (l. c. Art. 14).

Die maires und adjoints üben die administrativen Funktionen aus, welche früher von dem agent municipal und dem adjoint versehen wurden. Bezüglich der Polizei und des Zivilstandes üben sie die Funktionen aus, welche bisher der administration municipale de canton, den agents municipaux und den adjoints zustanden (l. c. Art. 13).

In Paris werden in jedem arrondissement municipal ein maire und zwei adjoints mit dem administrativen Teil und den auf den Zivilstand bezüglichen Funktionen betraut. Ein préfet de police hat die Polizei unter sich. Seinen Befehlen unterstehen die in den 12 municipalités verteilten Kommissäre (l. c. Art. 16). Der conseil de département übt in Paris die Funktionen des conseil municipal aus (l. c. Art. 17).

In jeder Stadt gibt es einen conseil municipal. Seine Mitgliederzahl beträgt an Plätzen unter 2500 Einwohnern 10, in Städten von 2500—5000 Einwohnern 20 und in den höherbevölkerten Städten 30. Der conseil versammelt sich jedes Jahr am 15. Pluviôse und kann 14 Tage versammelt bleiben. Auf Anordnung des préfet kann er außerordentlich einberufen werden.

Er nimmt Kenntnis von dem Einnahmen- und Ausgabenbericht der Gemeinde und stellt ihn zur Debatte. Der Bericht wird von dem maire dem sous-préfet vorgelegt, der ihn endgültig feststellt. Der conseil regelt weiterhin die Verteilung des Gemeindeholzes, des Gemeindefutters, der Gemeindeernte und -früchte, desgleichen die Verteilung der Arbeiten, welche zur Unterhaltung und Ausbesserung des Eigentums notwendig

sind, das den Einwohnern zur Last fällt. Er entscheidet über die besonderen und lokalen Bedürfnisse der Gemeinde, über die Anleihen, Oktrois und Umlagen, die für die Bestreitung dieser Bedürfnisse notwendig werden sollten, sodann über die Prozesse, die geführt werden müssen zur Ausübung und Erhaltung der Rechte der Gemeinde (l. c. Art. 15).

### III. Der Wirkungskreis der municipalités.

Der erste Konsul setzt sich über die Schwierigkeiten, die den bisherigen Gesetzgebungen die Abgrenzung des gemeindlichen Wirkungskreises vom staatlichen geboten hatte, mit einem Federstrich hinweg: „Der erste Konsul ernennt in den Städten über 5000 Einwohner die maires, adjoints, commissaires généraux de police und den préfet de police“ (l. c. Art. 18). Die maires und adjoints in den Städten unter 5000 Einwohner werden vom préfet ernannt, desgleichen die Mitglieder des conseil municipal in allen Städten (l. c. Art. 20).

Durch diese Bestimmung macht der erste Konsul die Organe der Gemeinden zu rein staatlichen Behörden. Für Staatsbehörden kann es aber eine Unterscheidung zwischen „fonctions propres au pouvoir municipal“ und „fonctions déléguées“ nicht geben. In ihrem Charakter als Staatsbehörden ist daher das Verhältnis der neuen Gemeinden zum Staat schon vollständig gekennzeichnet. Es ist das der vollständigen Unterordnung unter die höheren Behörden, in letzter Linie unter den höchsten Repräsentanten des pouvoir exécutif, den ersten Konsul selbst.

Wollte indes der Gesetzgeber sein Ziel, die Gemeinden in eine rein staatliche circonscription administrative umzuwandeln, vollständig erreichen, so mußte er darnach trachten, die ganze Verwaltung der Gemeinde möglichst in der Hand

eines einzigen von der Zentralgewalt direkt abhängigen Beamten zu konzentrieren und diesen Beamten von jeder anderweitigen Beeinflussung ganz und gar abzuschließen. Napoleon war sich jedoch darüber klar, daß eine Gemeindeverfassung, die Wohl und Wehe der Gemeinde ausschließlich in die Hände des maire legen wollte, auf großen Widerstand beim Volke stoßen würde. Er stellt deshalb dem maire den conseil municipal zur Seite, beschränkt diesen aber andererseits auf ein solches Mindestmaß von Befugnissen, daß er niemals zum ausschlaggebenden Faktor in der Gemeindeverwaltung werden kann.

Indem Napoleon dem maire sämtliche Befugnisse, die früher dem agent municipal und dem adjoint zustanden, sowie die Polizei überträgt, macht er ihn zum eigentlichen Herrn der Gemeinde.

Neben ihm nimmt der conseil municipal, der nicht mehr, wie früher, monatlich, sondern nur einmal im Jahre zusammentritt, eine untergeordnete, beratende Stellung ein. Die délibérations des conseil haben, wie aus Art. 15 l. c. (s. oben II) hervorgeht, nurmehr den Charakter von Vorschlägen und Anträgen, stellen aber keinesfalls einen Willen dar, der für den maire verbindlich wäre. Die Aufzählung der Befugnisse des conseil municipal in Art. 15 l. c. ist lückenhaft und bietet kein klares Bild seines Wirkungskreises. Die Angelegenheiten, in denen er nach dieser Aufzählung dem maire zur Seite steht, gehören zu den im Jahre 1789 geschaffenen „fonctions propres au pouvoir municipal“. Die fonctions propres umfaßten nach dem Gesetze v. 14. 12. 1789 aber noch eine Reihe von Gegenständen, die wir hier vermissen, z. B. die Disposition über die Verwendung von Kauferlösen, über den Erwerb von Immobilien usw. Man könnte diese Gegenstände zu den in

Art. 15 l. c. aufgeführten, welche von der gleichen Art sind, wohl hinzuinterpretieren, aber die Unvollständigkeit des Gesetzes kann künftighin doch nur den maires zustatten kommen, die infolge ihres Rückhaltes an der Zentralgewalt alles für sich in Anspruch nehmen können, was den conseils municipaux nicht ausdrücklich zugewiesen ist. Auf keinen Fall dürfen jedoch in den Art. 15 l. c. zugunsten der Zuständigkeit des conseil municipal Angelegenheiten interpretiert werden, die auch früher nicht zu den fonction propres gehörten.

In der Abgrenzung der Befugnisse des maire von denen des conseil municipal liegt zugleich eine Trennung der „action" von der „délibération". Damit sind die Nachteile der früheren Kollektivverwaltungen, die durch die gleichzeitige Ausübung der action und der délibération oft eine große Verschleppung in die Verwaltung gebracht hatten, beseitigt. Wie in dem arrondissement communal der sous-préfet der eigentliche agent neben dem Beratungskörper des conseil d'arrondissement ist, so liegt in der Gemeinde die ganze action in den Händen des maire, während dem conseil municipal nur die délibération zukommt.

Hierbei geht der erste Konsul offensichtlich von dem Bestreben aus, vor allem die action in den Vordergrund zu stellen und ihr ein Übergewicht gegenüber der délibération zu verleihen; er überträgt deshalb die gesamte action einzig und allein dem Repräsentanten des pouvoir exécutif, dem maire und begründet so ein Prinzip, das seitdem die ganze französische Verwaltung beherrscht: „Délibérer peut-être le fait de plusieurs, mais agir est le fait d'un seul".

Der maire besitzt nach unten ebenso das volle pouvoir exécutiv, wie er den über ihm stehenden Behörden, in letzter Linie dem ersten Konsul selbst vollständig untergeordnet ist.

Mit diesen Behörden tritt er durch den sous-préfet in Verbindung, der den Mittler zwischen ihm und dem préfet darstellt.

Napoleon hat im Pluviôsegesetz den Gemeinden ihre Individualität, die sie in der Gemeindegesetzgebung des Jahres eingebüßt hatten, wieder zurückgegeben. Die municipalités de canton sind beseitigt und jede Gemeinde verwaltet wieder als municipalité, wie unter der Constituante, ausschließlich ihre eigenen Angelegenheiten selbst.

Die Gemeinden haben jedoch ihre Individualität teuer erkauft. Sie haben sie mit dem Verlust eines ihrer ältesten und natürlichsten Rechte bezahlt, nämlich mit dem Rechte, ihre Beamten selbst zu wählen. Wie kommt es nun, daß die Gemeinden den Verlust einer Institution, die während der ganzen Revolution niemand anzutasten gewagt hatte, ohne weiteres hinnehmen? Es läßt sich dies nur daraus erklären, daß es Napoleon verstand, seinem Werke durch die Wiederherstellung der municipalités und Abschaffung der Kantone eine freiheitliche und volkstümliche Außenseite zu geben, hinter der er die Institutionen, welche die kommunale Freiheit und Selbständigkeit vernichten sollten, geschickt zu verbergen wußte.

Die Verwaltung der Gemeinden durch einen Staatsbeamten bietet für die richtige Besorgung der vormals als „eigentlicher Wirkungskreis“ bezeichneten Angelegenheiten der Gemeinde keinerlei Garantie. Zur Wahrnehmung dieser ganz speziellen Interessen der Gemeinde ist ein besonderes Vertrautsein mit ihren Bedürfnissen und eine einigermaßen interessierte Anteilnahme am Leben der Gemeinde erforderlich, Eigenschaften, deren Vorhandensein bei einem wenn auch noch so eifrigen und befähigten Staatsbeamten im allgemeinen nicht voraus-

gesetzt werden können. Der maire ist nach oben zu sehr von seinen vorgesetzten Behörden abhängig, als daß er selbständig und frei das Beste der Gemeinde erwägen und durchsetzen könnte. Andererseits ist seine Stellung nach unten eine viel zu unumschränkte, als daß ein solcher Nachteil nicht die schlimmsten Konsequenzen zeitigen müßte.

Die Einrichtung eines conseil municipal kann hiergegen keinen Schutz mehr bieten. Denn der conseil municipal des Pluviôsegesetzes nimmt jetzt nurmehr eine untergeordnete Stellung ein.

Schon kurz vor dem Erlaß des Pluviôsegesetzes hatte der erste Konsul in einer Proklamation die Revolution für beendigt erklärt. Für die Gesetzgebung und für die Gemeindegesetzgebung ganz besonders bedeutet jedoch erst das Pluviôsegesetz den eigentlichen Abschluß der Revolutionszeit.

Die Gemeindeorganisationen der vorhergehenden Jahre hatten das Los der Staatsorganisationen geteilt. Sie erfuhren wie diese unter jeder neuen Regierungsform eine ganze oder teilweise Neugestaltung.

Erst Napoleon war imstande, die Gemeindegesetzgebung durch die Verfassung des Jahres 8 ein für allemal in feste Bahnen zu weisen. Die ganze künftige Gemeindegesetzgebung vollzieht sich auf der Basis des Pluviôsegesetzes, dessen kommunalfeindliche Grundsätze noch heute die französische Gemeindeverfassung beherrschen.

Die Gemeinde befindet sich seit dem Pluviôsegesetz in einem völligen Abhängigkeitsverhältnis von der Zentralgewalt, die mit der Ernennung des gesamten Gemeindeorganismus für das Wohl und Wehe der Gemeinde ausschlaggebend ist.

Die Selbstherrlichkeit der Gemeinde vor der Revolution

war gewiß staatsgefährlich und mußte beseitigt werden. Dies hatten auch die Constituante und besonders der Konvent schon gründlich besorgt. Napoleons Politik konnte sich indes damit noch nicht zufrieden geben. Sie hätte sich verleugnen müssen, wenn sie nicht bei der Neuorganisation der Gemeinde deren Unfreiheit und Unselbständigkeit durchgesetzt hätte.

Treffend beklagt schon Augustin Thierry in seinen „Lettres sur l'histoire de France“[1]) zu Anfang des 19. Jahrhunderts das Schicksal der Gemeinde, wenn er sagt: „Parmi tous les mots de la langue politique du moyen-âge qui se sont conservés jusqu'à nous, le mot de commune est peut-être celui qui a le plus complètement perdu sa signification primitive. Reduit a exprimer une simple circonscription rurale sous des autorités dépendantes, il ne produit plus sur les esprits aucune espèce d'impression, et nous avons besoin d'efforts pour replacer sous ce signe, en quelque sorte décrédité, les grandes idées qu'il rappelait il y a plusieurs siècles“.

Wie sehr aber die französische Gemeinde noch heute in den Fesseln schmachtet, die ihr Napoleon auferlegt hat, dafür gibt ein Leitartikel des „Matin“ v. 22. 10. 1908 beredtes Zeugnis. Gelegentlich einer Besprechung von Übelständen in der Verwaltung der Stadt Paris kommt dort die Mißstimmung über die Abhängigkeit der Gemeinde vom Staate deutlich zum Ausdruck. Wir glauben eine Abhandlung über das Pluviôsegesetz vor uns zu haben, wenn wir die nachfolgende Kritik lesen, die an jener Stelle an der Verfassung der Stadt Paris geübt wird:

„La masse enorme, l'inextricable complexité des intérêts parisiens gravitent autour de qui?

[1]) l. c. Lettre XV p. 210.

Autour d'un seul homme, d'un haut fonctionnaire qui, pareil à Janus, a deux visages; qui représente l'État, en qualité de préfet de la Seine, et la Ville en qualité de maire de Paris.

Ce fonctionnaire cumule dans ses mains tous les pouvoirs; pouvoirs d'initiative, pouvoirs d'exécution, pouvoirs de contrôle. Il ne relève pas du conseil municipal et **dépend du bon plaisir du ministre**".

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.